

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU CONTROLE PAR L'ÉTAT
DE LA
COMPTABILITÉ DES NOTAIRES
(Étude critique des Projets de réforme)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 3 Décembre, à 1 h. 1/2

PAR

JEAN VIAL

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN } *professeurs*
 { SOUCHON }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU CONTROLE PAR L'ÉTAT

DE LA

COMPTABILITÉ DES NOTAIRES

(Étude critique des Projets de réforme)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 3 Décembre, à 1 h. 1/2

PAR

JEAN VIAL



Président : M. LARNAUDE.

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN } *professeurs.*
 SOUCHON

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- AMIAUD (Alb.). — *Etudes sur le notariat français*. Paris, 1879.
— *Les notaires et la comptabilité obligatoire*. Paris, 1886.
— *Des offices de notaires*. Paris, 1886. — *Traité formulaire du notariat*, 5 vol. 5^e édit., 1904.
- ANDRÉ. — *Dictionnaire de droit civil, commercial, administratif et de procédure dans les matières intéressant le notariat*, 4 vol. Paris, 1887-1890. — *Législation notariale de France et d'Algérie*. Paris, 1909.
- ARNAULT. — *Lectures faites à l'Acad. de législ. de Toulouse sur le notariat français*. Toulouse, 1879.
- BAUBY (Em.). — *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile des notaires*. Paris, 1894.
- BENDER. — *La réforme du notariat*. Paris, 1913.
- BERGE. — *Histoire du notariat*, 1815.
- BERTHEAU. — *Discours de rentrée à la Cour de Dijon*, 1889.
- BERTHELLOT (Sosth.). — *Esprit, législation et jurisprudence du notariat*, 1859.
- BIGOU. — *Le notariat en France ; ce qu'il est, ce qu'il devrait être*. Villeneuve-sur-Lot, 1897.
- BOULET. — *Code du notariat*, 2 vol., 1897.
- BOUTMY. — *Annales des Sciences politiques*, 1887, p. 485.
- BRUSSET. — *Réponse au discours de M. Cottignies sur la Réforme notariale*, 1886.
- CHARBONNEL. — *Réformes notariales*, 1892.
- CHARRIER. — *Le notariat français*. Paris, 1905.
- CHAUDREAU. — *Discours de rentrée à la Cour de Pau*, 1889. (*Journal du Notariat*, 1890, p. 46.)
- CLERC. — *Traité général du notariat et de l'enregistrement*, 4 vol., 1860-1863. — *Commentaire des lois organiques du notariat*. Paris, 1903.

- CLERC et DIDIO. — *Théorie du notariat*, 7^e édit., 1890.
- COTTIGNIES. — *Du rattachement de la juridiction volontaire à la juridiction contentieuse*. Discours de rentrée à la Cour de Besançon, 1885.
- COURNET. — *Recueil concernant quelques indications intéressant le notariat*. Auch, 1905.
- CRUET. — *La vie du droit et l'impuissance des lois*.
- DAUDONNEAU. — *Le notariat en Algérie*. Discours de rentrée à la Cour d'Alger, 1884.
- DEFRÉNOIS (Ch.). — *Commentaire pratique des décrets de 1890 sur le notariat*, 1890. — *Notice sur la tenue des registres officiels de la comptabilité notariale*, 1890. — *Traité pratique et formulaire général du notariat*, 5 vol., 8^e édition, 1900. — *Résumé de législation étrangère, droit notarial et droit civil*, 1901.
- DELACOURTIE et ROBERT (Del. et Rob.). — *Traité de la discipline des notaires*, 1892.
- DELAGE (Louis). — *Traité théorique et pratique de la comptabilité notariale*, Bordeaux, 1906.
- DOUARCHE. — *La Réforme du notariat* (*Revue pol. et parl.*, 1895, t. IV).
- DUCPÉTIAUX. — *La mission de l'Etat*.
- DUMANS. — *Droits des titulaires, de leurs ayants cause et de l'Etat sur les offices de notaires*. Caen, 1910.
- DUPONT WHITE. — *L'individu et l'Etat*, 1856. — *La centralisation*, 3^e édit., 1876.
- DURAND. — *Des opérations et de la comptabilité notariale et de leur contrôle*. Paris, 1910.
- DUSSOUY. — *La Crise du notariat et ses remèdes*, 1897.
- ELOY. — *La Réforme du notariat*. Paris, 1905.
- FABVIER-COULOMB. — *Législation du notariat*. Paris, 1848.
- FERRIÈRE (de). — *Le Parfait notaire*.
- FOURNIER. — *Eléments de comptabilité et de tenue des études*. Paris, 1854.
- FUZELIER. — *Physiologie du notaire*. Montreuil, 1896.
- GAGNERAUX. — *Commentaire de la loi de l'an XI*, 1834.
- GANSER. — *Le notariat*. Discours de rentrée à la Cour de Gand, 1856.
- GARNOT. — Discours de rentrée à la Cour d'Alger, 1894. (*Gaz. des Not.*, 25 nov. 1894.)

- GASTINNE. — *Etude critique de quelques réformes proposées sur l'organisation actuelle du notariat*, 1903.
- GENCE. — *Etude sur la comptabilité notariale*. Toulon, 1886.
- GENTY. — *Code de la pratique notariale*. Paris, 1897.
- GIDE. — *Cours d'Economie politique*, 1909.
- GRÉBAN. — Comment se pose la question de la Réforme notariale (*Le Parlement et l'Opinion*, 25 mars et 10 avril 1911.)
- GUÉRY. — *Des fonctions officieuses des notaires*. Lille, 1908.
- Guide pratique de la comptabilité des notaires*, par les administrateurs du *Journal des Notaires*, 1890.
- HOCERY. — *La comptabilité notariale simplifiée*. Paris, 1897.
- HUG. — *Projet de réforme du notariat*. Bar-le-Duc, 1890.
- HURSON. — *Etude sur une réorganisation du notariat en France*. Paris, 1894.
- JEANNEST-SAINT-HILAIRE. — *Du notariat et des offices*. Paris, 1858.
- JOLIBOIS. — *Utilité et importance des registres de notaires*. Paris, 1884.
- JULLIEN. — *Transmission des offices et réforme du notariat*, 1909.
- LA BERGE (Alb. de). — Proposition de loi (exposé des motifs), 1888. (*Rev. du Notariat*, XXX.)
- LACOMBE. — *De quelques réformes à apporter au notariat*. Paris, 1907.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative*, 2^e éd., 1896.
- LA GRASSERIE (Raoul de). — *L'Etat actuel et la réforme du notariat en France*. Paris, 1898.
- LANSEL et DIDIO. — *Encyclopédie du notariat*, 1879-1898.
- LAPERCHE. — *Projet de réforme*. Pamiers, 1890.
- LARNAUDE. — *Le Droit public, sa conception, sa méthode*, 1909.
- LEFEBVRE. — *Traité de la discipline notariale*. 2 vol., 1876.
- LEFRANC. — *Discours de rentrée à la Cour de Limoges*, 1892.
- LEGRAND. — *Le notariat et sa crise actuelle*. Paris, 1894. — *Traité des devoirs moraux des notaires*. Paris, 1904.
- LEPRIEUR. — *Traité de comptabilité notariale*. Paris, 1889.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions*.

- LE SENNE. — *Frédéric Bastiat et l'extension du rôle de l'Etat*. Paris, 1906.
- LOUIS-LUCAS. — *Etude sur la vénalité des charges et fonctions publiques et sur celle des offices ministériels depuis l'antiquité romaine jusqu'à nos jours*. Paris, 2 vol., 1882.
- LYAUDRAT. — *Une comptabilité notariale claire et pratique*. Lyon, 1900.
- MAILLAND. — *Une étape dans la voie des réformes notariales*. Paris, 1888.
- MASSÉ. — *Le Parfait notaire*.
- MATTHIEU. — *La liberté de la profession notariale*. Mons, 1891.
- MAZIÈRES. — *Le notariat*. Discours de rentrée à la Cour de Caen, 1893.
- MICHAUD. — *La liberté du notariat (Réforme sociale, t. IX, 1^{er} mai 1890)*.
- MICHEL (H.). — *L'idée de l'Etat*, 1896.
- MICHOT. — *Observations sur le Projet de règlement général de 1885. (Rev. du Not., n° 7241.)*
- MONTGOLFIER. — *Notes pratiques sur la comptabilité notariale*. Paris, 1903.
- MORIN. — *De la discipline des cours et tribunaux, barreau et corporations d'officiers publics*, 2 vol., 1868.
- NÉZARD. — *Les principes généraux du droit disciplinaire*. Paris, 1903.
- Notaire (Les) et la comptabilité obligatoire*, 1886.
- P. D., notaire. — *La crise du notariat et ses remèdes*, 1897.
- PELLERIN. — *Rapports des notaires avec le ministère public*, 1882.
- PLANIOL. — *Traité élémentaire de droit civil*, t. I et II.
- PORTRAIT. — *Traité de comptabilité notariale*. Rouen, 1905.
- PRADINES. — *Rapport sur la question du notariat à la Soc. de législ. comparée*, 1870.
- RECULET. — *Le secret professionnel des notaires*. Paris, 1905.
- RICHARD. — *De l'indépendance des notaires*. Besançon, 1891.
- ROLLAND DE VILLARGUES. — *Répertoire du notariat*, 9 vol., 1840-1845.
- ROUXEL. — *La crise notariale*, 1891.
- RUTGEERTS et AMIAUD. — *Commentaire sur la loi du 25 ventôse an XI*, 3 vol., 1884.

- SAINT-POL (de). — *Réforme du notariat*, 1899.
- SCHWERER. — *La fin du notariat*. Grenoble, 1892.
- SEVTET. — *Traité théorique, pratique et raisonné de la comptabilité notariale en usage à Paris*, 1899.
- SPENCER. — *L'individu contre l'Etat*, 8^e édit., 1908.
- SPRIET. — *Dupont White. Etude sur les origines du socialisme d'Etat en France*. Paris, 1901.
- TAINE. — Formation de la France contemporaine. *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1888.
- TAPPIE. — Discours de rentrée à la Cour de Chambéry, 1877.
- THOMAS. — *La vie d'un notaire*, 1875.
- TRINQUAND. — Rapport au Congrès de Nice (*Revue du Not.* 1899).
- TOURNIER. — La crise agricole et le notariat (*Rev. du Not.*, 1890, n^o 8.501).
- VALLER. — Discours de rentrée à la Cour de Besançon, 1884.
- VILLEY. — *Le socialisme contemporain*.
- VUATINÉ. — *Du droit de transmission des offices*. La Rochelle, 1860.

Journaux et revues

- Circulaires du Comité des notaires des départements* (Circ. Com. not.).
- Droit (Le)*.
- France judiciaire*.
- Gazette des notaires*.
- Gazette du Palais*.
- Gazette des Tribunaux*.
- Journal des notaires* (J.N.).
- Journal du Notariat* (Journ. du Not.).
- Journaux quotidiens (*L'Eclair*, *Le Matin*, *Le Petit Journal*, *Le Temps*, etc...).
- Loi (La)*.
- Répertoire général pratique du Notariat et de l'Enregistrement* (Rép. gén. prat.).
- Revue du droit public et de la science politique*.

Revue du Notariat (Revue du Not.).

Revue parlementaire, économique et financière (Rev. parl.).

Revue politique et parlementaire (Rev. pol. et parl.).

Ventôse.

INTRODUCTION

La fonction notariale. — Son caractère mixte.

L'idée d'assimiler au Jugement l'acte public dressé selon certaines formes, par un fonctionnaire spécial qui *dit* la volonté des parties, est essentiellement française.

Sans doute, dans le dernier état du droit romain, on avait senti le besoin de créer l'authenticité pour les actes et on imagina qu'elle résulterait de l'insinuation, que le tabellion ferait faire de l'*instrumentum* de l'acte sur les registres du *magister census* à Rome ou à Constantinople, et des magistrats municipaux dans les provinces.

Cependant, si c'est la tradition justinienne qui est incontestablement à l'origine de l'institution notariale, néanmoins, de nombreuses et profondes différences séparent le tabellionat romain du notariat moderne (1), et c'est à l'empereur Charlemagne qu'il faut attribuer la première pensée de cette institution. « Ce grand homme avait compris, dit M. Clerc (2), que la

(1) V. Guéry : *Des fonctions officieuses des notaires*, Lille, 1909.

(2) Clerc. *Théorie du notariat*, 7^e édit., 1890.

mission de recevoir et constater les conventions des particuliers devait être revêtue d'un caractère public : il en fit une sorte de magistrature. »

Mais, après lui, dans le chaos du moyen âge, le notariat cesse d'être une magistrature publique pour devenir une institution particulière, dépendante de toute justice seigneuriale ou ecclésiastique. Les notaires ne sont que secrétaires ou greffiers du baron ou de l'évêque et il faut attendre le XIII^e siècle pour trouver un notariat rétabli aux mains de fonctionnaires distincts des juges. En 1270, saint Louis institue, près le Châtelet de Paris, soixante clercs sous le titre de notaires ou tabellions, avec pouvoir de dresser les conventions privées au nom du roi et de les rendre authentiques et exécutoires.

Le notariat, avec les caractères principaux qui le distinguent encore aujourd'hui, était créé. « On peut donc dire que, par la façon dont il a pris naissance, le notariat n'est qu'un rameau du pouvoir judiciaire, qui s'en est détaché pour exercer, par une sorte de délégation partielle, une des applications les plus importantes de la juridiction gracieuse (1) ».

(1) Planiol. *Droit civil*, 1907. t. II, p. 47. — Cependant, longtemps encore, les notaires partagèrent le droit de rédiger les conventions privées avec les auxiliaires proprement dits des juges et conservèrent, d'autre part, des attributions d'ordre purement judiciaire, telles que le droit de faire des enquêtes, de dresser des assignations, des procurations pour plaider, des suppliques ou des réponses au sujet des notifications faites par les sergents. Une ligne de démarcation fut bien tracée entre les fonctions de notaire et celles de greffier par une ordonnance de juillet 1493 et un édit de novembre 1542, mais aucune incompatibilité n'ayant été établie entre ces deux charges, les notaires, jusqu'à la fin de l'ancien régime, cumu-

Mais saint Louis avait devancé son siècle, et c'est Philippe le Bel qui, développant la pensée de son aïeul, organise vraiment dans toute la France l'institution des notaires. François I^{er} rend leurs actes exécutoires dans tout le royaume. Henri IV réunit les notaires, les tabellions et les garde-notes en un seul office héréditaire. Louis XIV donne aux notaires le droit d'apposer eux-mêmes, au bas de leurs actes, le sceau aux armes du roi.

A la fin de l'ancien régime, le ministère notarial est fondé sur ses bases actuelles. Les notaires, inamovibles et institués à vie, ont le droit exclusif de donner aux actes l'authenticité, de les revêtir de la force exécutoire, d'en délivrer des grosses et expéditions ; ils doivent en assurer la conservation dans un dépôt qui prend un caractère public. La juridiction volontaire est séparée désormais et bien nettement de la juridiction contentieuse.

Dès cette époque aussi, le ministère notarial « revêt ce caractère singulier que, tout en étant officiers publics, ceux qui en ont obtenu le titre doivent être les hommes de confiance des parties, et que, tout en tenant les pouvoirs les plus étendus de l'investiture

lèrent avec leur titre les fonctions de greffiers, surtout dans les justices seigneuriales, ou encore celles de notaires d'universités, de procureurs, de procureurs fiscaux, de contrôleurs des actes civils, judiciaires et même de leurs propres actes (V. Bauby, *Traité de la Resp. civ. des not.* 1894. Introduction, p. XLXII et s. Berge, *Hist. du notariat*, p. 87, 98 et s. Gagneaux, *Encycl. des lois sur le notariat*, p. 38 n° 7. De Ferrière, *Parfait notaire*, liv. 16 ch. I, p. 514-515. Guy Coquille, *Institution au dr. fr.*, t. 2, p. 109. Rolland de Villargues, *Code du notariat*, p. 208 et s.

royale, ils n'en ont l'exercice que si l'initiative privée fait appel à leur ministère (1) ».

Le notariat, ainsi fortement constitué, ne devait pas sombrer dans la tourmente révolutionnaire. Il ne disparaît qu'un instant pour être rétabli par la loi du 25 ventôse an XI sur ses anciennes bases, et le notaire nous apparaît définitivement comme un fonctionnaire public, délégué direct et spécial du pouvoir souverain pour imprimer le caractère d'authenticité aux conventions des citoyens, mais *fonctionnaire d'une espèce particulière, qui n'exerce de fonctions publiques que par la confiance privée, dans la sphère des intérêts privés.*

Ce caractère mixte du notariat français demande à être précisé. Et comme sa méconnaissance est la cause des redoutables assauts subis de nos jours par cette vieille institution, nous allons l'étudier avant tout. Nous examinerons d'abord le caractère public des fonctions notariales, puis leur caractère privé ; nous verrons les conséquences de chacun d'eux et nous pourrons alors donner les raisons de la prédominance du caractère privé.

I. — Caractère public de la fonction notariale.

Aux termes de l'article premier de la grande loi organique du 25 ventôse an XI, « les notaires sont

(1) Pradines. *Rapport sur la question du notariat*. Soc. lég. comp. 1870.

établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer des grosses et expéditions ». L'acte notarié est donc, dans sa partie, ce qu'est un acte émané de l'autorité souveraine ; « il commande à tous ceux qui s'y sont obligés l'obéissance la plus entière ; il requiert de la part de tous les dépositaires de la force et de l'autorité publique l'appui de leurs pouvoirs pour en maintenir l'exécution ; aucun doute n'est permis sur cet acte ; aucun retard n'est autorisé pour son exécution ; c'est une loi que les parties se sont faites (1) ; elle est consignée sur un monument public, elle doit avoir la même autorité qu'une loi de l'Etat (2) ». Ainsi l'acte authentique, en procurant aux conventions toute sécurité, « assure la stabilité, la confiance, le crédit, partant la prospérité publique (3) », et l'authenticité nous apparaît comme « une nécessité sociale, une condition indispensable du main-

(1) Le notariat a adopté cette épigraphe : *Lex est quodcumque notamus*.

(2) Loret. *Eléments de la science notariale*, 1. p. 158. — « Par cela seul qu'il existe, l'acte authentique établit pour vrai ce qu'il contient, non seulement à l'égard des parties qui y ont consigné leurs aveux écrits, mais encore à l'égard des tiers. Sa date est réputée certaine comme son contenu. Il a en lui une telle puissance qu'il suffit à faire tomber toute allégation qui tendrait à le contester. Il se défend lui-même, *αυθεντης* (*Apud se defendit*, dit Dumoulin). Il faut qu'on articule, qu'on prouve, et qu'on juge contre lui qu'il est faux pour que ses énonciations puissent cesser d'être vraies et qu'il soit destitué de ses effets. » Pradines, *Rapport à la Soc. de lég. comp.*, 1870, p. 51.

(3) Legrand. *Le notariat et sa crise actuelle*, 1894, p. 17.

tien des droits dans la société (1) ». On comprend que l'Etat n'ait pas abandonné à lui-même ce personnage très puissant, leⁿ bailleur d'authenticité, qui remplit dans la société et dans la vie juridique un rôle si important, qu'il l'ait astreint à des obligations étroites et qu'il ait soumis sa fonction aux garanties commandées par l'intérêt public.

Examinons l'action de l'Etat et ses droits sur les notaires et leurs offices en dehors et au cours de leurs fonctions et jusqu'après leur cessation.

Dans son *Traité de la juridiction administrative*, M. Laferrière met très nettement en lumière la dualité d'origine et de caractère des offices ministériels (2) : « Deux éléments, écrit-il, doivent être soigneusement distingués dans les offices ministériels : d'une part, l'instrument de travail, le cabinet, la clientèle qui constituent un capital productif de revenus au même titre que le cabinet et la clientèle d'une personne exerçant une profession libre et qui peuvent, comme eux, être l'objet de transactions privées ; d'autre part, la fonction publique et le droit de présentation qui sont hors du commerce. Dans ses rapports avec les tiers, l'officier ministériel (3) agit comme propriétaire

(1) Ganser. *Disc. rentrée Cour Gand*, 1856, p. 21.

(2) T. I, p. 528.

(3) Nous prenons ces mots dans leur sens le plus large : celui d'officier public nommé par le Gouvernement pour prêter aux parties et aux tribunaux son concours dans les cas où la loi l'appelle à exercer ses fonctions dans un intérêt privé. On réserve parfois plus spécialement la qualification d'officier ministériel aux avoués, huissiers et commissaires priseurs.

d'un fonds auquel sont attachés certains produits ; dans ses rapports avec le gouvernement, il ne peut agir que comme fonctionnaire public nommé à vie, ayant le droit de présenter un successeur, mais n'ayant pas le droit de transmettre lui-même son titre, ni même d'exiger le maintien d'un office que le gouvernement aurait résolu de supprimer. »

Il y a donc deux éléments constitutifs de l'office : le titre et la clientèle. Nous retrouverons plus tard la clientèle. Le *titre*, en donnant l'existence légale, confère la fonction publique. Dévolu par l'Etat qui en dispose en vertu d'un pouvoir souverain, il est l'élément dominant de l'office. Ainsi, les officiers ministériels sont nantis de leur charge par l'autorité publique.

On peut alors se demander s'ils possèdent sur elle un véritable droit de propriété. On en douterait à ne voir que les restrictions apportées par la loi à l'exercice de ce droit, mais, en réalité, celui-ci présente bien les caractères essentiels du droit de propriété défini à l'article 544 du Code civil, puisqu'il confère aux titulaires le droit de jouir et de disposer de la chose en se conformant aux règlements de leur profession et leur fait acquérir une valeur transmissible. « Aussi bien, dit M. Guillemain (1), il est aujourd'hui constant que les charges d'officiers ministériels sont devenues, depuis la loi de 1816, entre leurs mains, de véritables propriétés aussi respectables que des propriétés d'une autre nature ». Cependant, la jurisprudence, tout en reconnaissant ce droit de propriété des officiers sur

(1) *Répert. dr. adminis.* V. Officier ministériel, p. 170.

leurs offices (1), en accuse en même temps les caractères relatifs et le déclare soumis à toutes les modifications qui peuvent être commandées par l'intérêt public (2) : le *jus utendi* est subordonné à des règles professionnelles qui exposent le titulaire à être privé de son office par mesure disciplinaire (suspension, destitution) ; le *jus fruendi* est atténué par l'obligation de respecter les tarifs légaux d'honoraires ; le *jus abutendi* ne comporte que la faculté de céder la charge, limitée même par le droit du gouvernement de repousser le candidat présenté, de réduire le prix de cession ou même de supprimer l'office.

Ainsi, de graves restrictions enlèvent à ce droit de propriété son caractère absolu et, d'autre part, le titre est le plus important des éléments constitutifs de l'office.

Voyons maintenant comment s'affirme, en fait, le caractère public de la fonction notariale.

Et d'abord, le droit de créer un office est implicitement reconnu au chef de l'Etat par la loi du 25 juin 1841 (3). Le gouvernement peut ainsi maintenir le nombre des notaires en rapport avec les besoins de la population, l'importance des lieux et l'extension prise par les affaires.

(1) Cass. 1^{er} août 1844 (D. 1844.1.293) ; 30 juillet 1844 (D. 1844.1.289) ; 6 janvier 1880 (D. 1880.1.361).

(2) Limoges, 10 nov. 1830 (D. 1831.2.218).

(3) A. 12. — « En cas de création nouvelle de charges ou d'offices, ou en cas de nomination de nouveaux titulaires sans présentation, par suite de destitution ou pour tout autre motif, les ordonnances qui y pourvoiront seront assujetties à un droit d'enregistrement de 20 % sur le montant du cautionnement attaché à la fonction ou à l'emploi. »

Puis, si nous nous plaçons au point de vue de la transmission d'un office, nous voyons que le nouveau notaire est nommé par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de la Justice (1), et qu'avant sa nomination, la Chancellerie examine avec soin le dossier de présentation. Par là le gouvernement se réserve, en vertu d'un droit de haute tutelle administrative inhérent à ses pouvoirs de collateur du titre, la faculté d'examiner les conditions d'aptitude personnelle (2) et de moralité (3) du candidat soumis à son agrément et les conditions financières du traité de cession (4). En effet (5), de ce que les titulaires sont institués pour avoir le privilège exclusif de faire les actes qui entrent dans leurs attributions, il importe à la société qu'ils présentent non seulement des garanties d'aptitude et de moralité (6), mais encore que l'exagération du prix de leurs

(1) En vertu de l'article 45 de la loi de ventôse, qui stipule que les notaires sont nommés par le premier consul.

(2) Les garanties de capacité fixées par la loi du 12 août 1902 sont : 1° Jouir de l'exercice de ses droits de citoyen ; 2° Avoir satisfait aux lois sur le recrutement ; 3° Être âgé de 25 ans révolus ; 4° Justifier d'un certain stage ; 5° Avoir subi avec succès l'examen professionnel prescrit.

(3) Certificat de bonne vie et mœurs ; extrait du casier judiciaire ; avis de la Chambre de discipline du ressort dans lequel le candidat se propose d'exercer.

(4) Le gouvernement contrôle les évaluations qu'il contient, s'oppose à l'exagération ou à l'avilissement du prix, à l'insertion de clauses contraires aux devoirs ou à la dignité du nouveau titulaire.

(5) Sous *Cass.* 30 juillet 1844 (D. 1844.1.292).

(6) L'enquête du gouvernement, très justifiée si elle porte uniquement sur les garanties d'aptitude et de moralité du postulant, devient excessive quand elle s'exerce sur ses opinions politiques et religieuses. Il faut bien le dire, on a vu

charges, en leur enlevant le moyen d'y trouver une honnête existence, ne les entraîne pas hors de la ligne de leurs devoirs. C'est dans ce but, éminemment social, que l'article 91 de la loi du 28 août 1816, au lieu de reconnaître que les titulaires auraient la libre disposition des offices, ne leur a conféré que la faculté de présenter des successeurs à l'agrément du roi. L'agrément de l'autorité ne doit intervenir qu'en pleine connaissance, soit des qualités personnelles des successeurs présentés, soit de conditions de la transmission des offices, et principalement avec la certitude d'un prix fixe qui ne peut être augmenté par des contre-lettres clandestines.

Pendant, les garanties qu'offrait le candidat ont paru suffisantes, les conditions de son traité n'ont pas semblé trop onéreuses : il est nommé.

Le nouveau notaire doit alors, avant le serment, verser un cautionnement destiné à garantir à l'Etat ou aux parties, le paiement des condamnations qu'il pourrait encourir pour faits de charge (1). Cette obligation l'assimile aux fonctionnaires soumis pour la garantie pécuniaire de leur gestion au dépôt d'un cautionnement (2) : trésoriers-payeurs généraux, receveurs des finances, percepteurs, agents des contributions indirectes, etc...

Enfin le moment est venu de la prestation du ser-

trop souvent le pouvoir exécutif refuser l'investiture à des notaires qui ne semblaient pas des partisans assez convaincus du régime politique.

(1) A. 33 l. ventôse.

(2) A. 96 l. 28 avril 1816.

ment que la loi exige de tout fonctionnaire public (1), qui accomplit en l'officier, l'ordre, le grade et le caractère de son office et lui défère la puissance publique (2).

Le notaire est maintenant installé. Il a mis sur sa porte les panonceaux, écussons aux armes de France, qui indiquent que l'Etude est placée sous la protection de l'Etat (3).

L'action administrative, que nous venons d'étudier pendant les différentes phases de la nomination, ne va pas cesser de se faire sentir pendant le ministère. Le caractère public de la fonction notariale ressortira ici des obligations rigoureuses auxquelles le notaire va se trouver astreint.

L'article 3 de la loi de ventôse nous arrête tout aussitôt : « Les notaires, dit-il, sont tenus de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis ».

Il faut en conclure que leur ministère est forcé (4). Le rapporteur d'une commission chargée d'examiner un projet sur le notariat, disait, à ce sujet, au Conseil

(1) A. 47 l. ventôse.

(2) V. Loseau, *Des offices*, liv. I, chap. II.

(3) Lettres patentes de Charles VI du 25 avril 1411, confirmées par une circulaire du 29 prairial an XIII.

(4) Exceptions : 1° Si le notaire justifie d'un empêchement matériel (maladie grave, heure induue de la réquisition) ; 2° Si les parties sont incapables ou si leur individualité lui est inconnue et n'est pas attestée par des témoins ; 3° Si l'acte est illicite, contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public ; 4° Si le notaire est partie ou intéressé ou parent au degré prohibé de l'une des parties ; 5° S'il n'a pas reçu consignation du montant des droits d'enregistrement et des honoraires.

des Anciens (1) : « le ministère du notaire est un ministère nécessaire, il ne peut le refuser lorsqu'il est requis et ce serait aller contre le principe et la nature de son institution que de lui laisser la liberté du refus. S'il participe aux fonctions d'une honorable magistrature, son temps et ses facultés appartiennent à tous ses concitoyens et à tous ceux qui ont besoin de son ministère. Comme le juge se doit tout à l'administration de la justice, le notaire se doit tout entier aux fonctions que la loi lui délègue ; elle devait donc le rendre garant d'un refus déplacé ». C'est pourquoi une circulaire du 28 ventôse an XIII a sanctionné la violation de l'article 3 par la suspension et même la destitution (2).

Cette première obligation en entraîne une seconde qui en est la suite nécessaire : l'obligation de résidence. De même que le fonctionnaire doit résider au lieu où l'appellent les devoirs de sa charge, il est logique que le notaire ne puisse abandonner le lieu où il doit remplir ses fonctions, de manière que le public soit assuré de le trouver toujours lorsqu'il aura besoin de recourir à ses services. En cas de contravention à l'obligation de résidence, le notaire est considéré comme démissionnaire et le garde des sceaux peut, après l'avis du tribunal, proposer son remplacement (3). Il faut ajouter, au point de vue de la résidence, que le notaire, comme le fonctionnaire, n'a

(1) Séance du 12 prairial, an VII.

(2) Le notaire pourrait, de plus, être condamné à des dommages-intérêts envers les parties par application de l'article 1382 du C. civ.

(3) Art. 4 l. ventôse.

compétence que dans le territoire qui lui est assigné. De même qu'un préfet, par exemple, ne pourrait prendre des arrêtés applicables au département voisin, de même un notaire ne peut instrumenter hors de son ressort, à peine d'être suspendu de ses fonctions pendant trois mois, d'être destitué en cas de récidive et de tous dommages-intérêts (1) ».

Ainsi s'affirme de nouveau, par ces obligations, leur nature et leurs conséquences, le caractère public des notaires. Nous en arrivons maintenant au droit de surveillance et de contrôle de l'Etat.

Ce droit découle de l'article 45 de la loi organique du 20 avril 1810, aux termes duquel les procureurs généraux ont la surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort. Ce droit, rappelé et justifié dans une circulaire de 1^{er} mars 1890, est confié au Tribunal près duquel le notaire est établi et au Procureur de la République de ce tribunal. Il donne aux membres du Parquet le pouvoir d'adresser aux notaires des lettres d'avertissement et des interpellations, de se faire représenter les minutes, les répertoires, la comptabilité, sans même qu'il soit besoin qu'une information soit ouverte ou qu'une plainte leur ait signalé les agissements d'un officier public. Sans doute, entre le notaire et le ministère public, se place un intermédiaire des plus importants : la Chambre de discipline, dont l'action a pour but de réprimer chez l'officier tout acte contraire à la dignité professionnelle ou qui serait de nature à entâcher son honorabilité. Mais si c'est à elle

(1) Art. 5 et 6 l. ventôse.

qu'est réservé le soin de connaître de tous les faits intéressant la discipline intérieure (1), en revanche c'est au tribunal qu'appartient la pleine juridiction en matière disciplinaire (2).

L'intervention de l'Etat se manifeste, d'autre part, par le droit qu'il s'est arrogé de tarifier les actes notariés (3). On peut considérer que ce droit est basé sur la qualité de fonctionnaire du notaire et surtout sur le monopole constitué en sa faveur pour la réception de certains actes, monopole qui nécessite l'établissement d'une taxe pour prévenir ou atténuer les exagérations d'honoraires auxquelles, sans cela, pourraient être exposés les clients (4).

Enfin, l'Etat exerce son contrôle au moyen des agents de l'enregistrement. Le notaire tient un répertoire sur lequel, jour par jour, il doit inscrire, sans blanc ni interligne, et par ordre de numéros, tous les actes et contrats qu'il passe (5). Il doit présenter ce registre tous les trois mois au receveur de l'enregistrement, le communiquer à toute réquisition des préposés qui se présenteront pour le vérifier et à qui il devra laisser prendre les renseignements, extraits et

(1) Art. 2 § I, ordonnance du 4 janvier 1843.

(2) Art. 53 l. ventôse : « Toutes suspensions, destitutions, condamnations d'amende et dommages-intérêts sont prononcées contre les notaires par le Tribunal civil de leur résidence, à la poursuite des parties intéressées, ou, d'office, à la poursuite et diligence du commissaire du gouvernement. »

(3) Décrets du 25 août 1898.

(4) Avant 1898, les actes étaient taxés, en toute indépendance, par le président du Tribunal de première instance (décret du 16 février 1807). Aujourd'hui, il ne peut plus qu'appliquer le tarif.

(5) Art. 49 loi 22 frim. an VII.

copies nécessaires pour les intérêts de l'Etat (1). Voilà évidemment un contrôle administratif qui n'a d'autre raison que le caractère public du notaire. N'oublions pas, non plus, que les notaires tenus de faire enregistrer les actes qu'ils reçoivent, concourent, par là même, à la perception de l'impôt (2).

Cependant si, durant l'exercice de leurs fonctions, les notaires se voient soumis à la surveillance et au contrôle que l'Etat exerce sur ses agents, s'ils ressemblent par là à des fonctionnaires, par contre, comme les fonctionnaires, ils bénéficient d'une protection spéciale. Contre les outrages et les actes de rébellion, les notaires sont protégés, dans l'exercice de leurs fonctions, au même titre que les agents dépositaires de la force publique (3), et l'immixtion dans les fonctions notariales est réprimée comme toute immixtion sans titre dans les fonctions publiques (4).

Avant d'en terminer avec l'action de l'Etat pendant l'exercice de la fonction, il nous faut ajouter qu'elle se manifeste encore en cas de translation d'office. Bien que la résidence des notaires soit fixée dans leur commission (5), le gouvernement a le droit, en effet, de transférer dans l'intérêt public, l'étude qui ne répond plus aux besoins d'une population.

Voyons maintenant quels sont les pouvoirs de l'Etat dans les cas où la fonction notariale peut cesser, c'est-

(1) Art. 54, *ibid.*

(2) Art. 26 et 29, *ibid.*

(3) Art. 209, 224, 230 C. pénal.

(4) Art. 258, C. pén. — *Cass.* 7 mai 1858, aff. Lambert (D. 58.1.260).

(5) Art. 45 loi ventôse.

à-dire dans les cas de destitution, de suspension d'un titulaire ou de suppression de son office.

En conférant son titre au notaire, le gouvernement se réserve le droit de l'en dépouiller s'il s'en rend indigne (1). La destitution a pour effet de rendre au gouvernement la liberté absolue de disposer de l'office : il se substitue au notaire et exerce ses droits (2). La suspension prive, pour un temps, le notaire de son caractère public de telle sorte que les actes qu'il pourrait faire ou recevoir seraient frappés de nullité. Mais elle lui laisse son droit de présenter un successeur, droit qu'il peut exercer non seulement à l'expiration de sa peine, mais même pendant sa durée.

Enfin, le droit de supprimer un office est reconnu à l'Etat par l'article 91 de la loi de 1816. « Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point, au surplus, au droit de Sa Majesté de réduire le nombre des dits fonctionnaires, notamment celui des notaires, dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat (3) ». La loi de 1902 a encore étendu ce droit : « En cas de démission du titulaire avec présentation d'un successeur, le gouvernement pourra toujours refuser la nomination, si la suppression du titre est jugée nécessaire, après avis de la Chambre des notaires et du tribunal ».

Nous voici arrivés au terme de la carrière du no-

(1) Art. 53 l. ventôse.

(2) Art. 91 loi 28 av. 1816 : « Le notaire destitué est privé du droit de présenter son successeur.

(3) Mort, démission, destitution. A. 32.

taire. Il semblerait qu'avec elle dût cesser l'action de l'Etat. Il n'en est rien.

Après le décès du notaire, si la vacance se prolonge, soit que les héritiers ne présentent aucun candidat, soit qu'ils refusent de souscrire à la réduction du prix ou de ratifier le traité, le gouvernement est en droit de pourvoir d'office à la vacance, l'intérêt public exigeant que la charge ne demeure pas indéfiniment en souffrance.

Il nous reste, pour terminer, à parler de l'*Honorariat*. Nous allons voir, le concernant, la dernière manifestation des pouvoirs du gouvernement. L'Honorariat n'est ni un droit, ni une faveur ; c'est une distinction qui ne peut être accordée qu'au mérite, mais dont l'ordonnance de 1843 a voulu que le gouvernement fut le dispensateur. Le titre de notaire honoraire, dit-elle, peut être conféré par le gouvernement sur le rapport du garde des sceaux, à tout notaire ayant exercé pendant vingt années consécutives (1). De même, le gouvernement seul peut priver de ce titre un notaire (2).

Ainsi l'action de l'Etat et ses droits sur les notaires et leurs offices s'exercent, comme nous voulions le montrer, en dehors, au cours de leurs fonctions et après elles jusques à l'honorariat, récompense d'un exercice irréprochable dont il est le couronnement envié (3).

(1) A. 29 ord. 4 janv. 1843.

(2) Par décret. — *Agen*, 9 déc. 1850 (D. 51.2.63).

(3) Circ. min. 1^{er} mars 1890.

Le notariat cependant ne se rattache pas à l'administration publique considérée au point de vue usuel politique et gouvernemental. Il n'est pas établi pour le profit de l'Etat mais pour l'intérêt des particuliers : le notaire n'agit que dans l'ordre civil.

L'étude du caractère privé de la fonction notariale va nous permettre d'en juger.

II. — Caractère privé de la fonction notariale.

Sans méconnaître que le titre est l'élément dominant de l'office autour duquel vient se grouper la clientèle, il faut bien faire à celle-ci la part qui lui revient. Elle est le fruit du labeur du notaire, la récompense due à sa probité, aux services qu'il a rendus, à son expérience « acquise par une vie entière, consacrée par un travail opiniâtre et pénible (1) ». Si le titre donne à l'office l'existence légale, la clientèle lui prête une valeur économique et constitue une propriété privée ; c'est elle et non la part de puissance publique, ni les privilèges attachés à l'étude que le notaire vend en cédant sa charge. Ce droit à la clientèle trouve son expression dans le droit de présentation rétabli par la loi du 28 avril 1816 qui, ce faisant, restaura la vénalité abolie par l'Assemblée constituante. Sans doute, ce serait une erreur de croire à une restauration absolue de la vénalité telle que la pratiqua l'Ancien Régime, car la vé-

(1) Réal. *Exposé des motifs*, loi an XI.

nalité n'existe plus dans les rapports des officiers avec le collateur du titre (1). La loi de 1816 n'a voulu que légaliser les traités de cession entre particuliers, en sanctionnant leur validité sous l'approbation de l'autorité publique. Mais, parce que la vénalité existe dans les rapports privés, chaque titulaire conserve un droit propre entré dans son patrimoine au prix de son travail et du sacrifice de sa fortune, droit qui repose matériellement dans les dossiers, minutes, répertoires de l'Etude, se résume dans l'achalandage de la charge et en vertu duquel le titulaire doit posséder des garanties contre les atteintes portées à sa propriété. Il est bien évident que, par ce caractère de patrimonialité (2), la fonction notariale est très loin de la fonction publique, qui ne saurait être l'objet d'un droit de propriété (3).

Si, suivant le plan adopté dans notre première partie, nous envisageons maintenant comment s'affirme,

(1) Le roi vendait l'office en conservant un domaine nominal sur le titre dont il pouvait recouvrir le libre exercice en remboursant la finance.

(2) L'expression de *patrimonialité* est préférable à celle de *vénalité* pour caractériser le notariat actuel. « Quoiqu'on les confonde souvent, dit M. Planiol, ces deux choses sont fort dissemblables. La *vénalité* est une pratique financière du gouvernement qui se fait payer à prix d'argent par les particuliers, pour leur conférer les fonctions publiques. La *patrimonialité* est un système particulier de législation qui transforme les offices en une sorte de bien ayant une valeur pécuniaire et capables de figurer comme éléments actifs dans les patrimoines des particuliers. (*Droit civil*, I n. 2531).

(3) Dans le droit moderne, en effet, les droits de la nation sont reconnus et mis par les lois au-dessus des droits de ceux qui n'ont que l'exercice de la puissance publique.

en fait, le caractère privé de la fonction notariale, nous allons voir par quels points nombreux le notaire se sépare du fonctionnaire (1).

Nous savons que le gouvernement a le droit incontestable de créer des offices nouveaux. Mais il ne doit y procéder qu'au cas de nécessité bien constatée, car la création d'un office est de nature à porter un grave préjudice aux droits acquis des autres titulaires. En fait, il faut le reconnaître, sa tendance est de n'user que rarement et avec opportunité de son droit (2), droit qui, de plus, est tempéré par l'article 31 de la loi de ventôse qui limite le nombre des notaires dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus à 1 pour 6.000. Il est bien évident que, pour la création d'emplois publics, l'Etat ne rencontre pas de telles restrictions.

Il en est de même en cas de transmission d'office. Sans doute, c'est le chef de l'Etat qui nomme les notaires, de même qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 25 février 1875 il nomme à tous les emplois civils et militaires. Mais, tandis que, le plus souvent, les fonctionnaires sont nommés selon ses désirs, il ne peut repousser les candidats notaires que s'ils ne remplissent pas les conditions d'admission prescrites par les règlements ou si les stipulations du traité de ces-

(1) Nous prenons ce mot dans son sens ordinaire et le plus large de dépositaire ou auxiliaire du pouvoir, concourant à l'administration du pays et à la gestion de la chose publique.

(2) Cette réserve est d'autant plus justifiée que la Chancellerie n'a jamais voulu reconnaître aux notaires existants le droit à une indemnité. — En réalité, elle a souvent ménagé aux titulaires lésés une juste compensation.

sion sont illégales. De plus, les notaires étant institués à vie, il ne saurait être question, pour eux, de retraite ni de limite d'âge.

Deux autres différences sont à signaler. Elles ont trait à la patente et aux incompatibilités de fonctions.

Le notaire doit payer un droit proportionnel au montant de son loyer (1). Le fonctionnaire, lui, n'est pas assujetti à la patente (2). Enfin, tandis qu'un notaire peut être député, sénateur (3), maire, conseiller général, conseiller d'arrondissement ou conseiller municipal (4), les fonctions publiques sont incompatibles avec les mandats politiques. La séparation des pouvoirs risquerait de ne pas être une réalité si les fonctions dépendant de ces pouvoirs pouvaient être confiées à la fois aux mêmes titulaires.

Voyons maintenant par quoi se révèle, pendant son exercice, le caractère privé de la fonction notariale.

Alors que l'Etat a sur ses fonctionnaires un droit de surveillance qu'il exerce tout seul, relativement aux notaires, il le partage avec les chambres de discipline. En effet, si le Tribunal a la pleine juridiction en matière disciplinaire (5), par contre la Chambre a le droit de prononcer ou provoquer, suivant les cas,

(1) Loi du 15 juillet 1880.

(2) A. 17 *ibid.* « Ne sont pas assujettis à la patente : 1° les fonctionnaires et employés salariés soit par l'Etat, soit par les administrations départementales et communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions... »

(3) Décision organ., 2 février 1852, art. 29.

(4) Lettre min. just., 22 janvier 1827.

(5) A. 53 l. ventôse : destitution, suspension, amende, dommages-intérêts.

l'application de toutes les peines de discipline intérieure (1), et le tribunal devrait se déclarer incompétent si le ministère public concluait seulement à une de ces peines. En fait les choses se passent ainsi : le procureur de la République examine les plaintes ; celles qui sont assez graves pour servir de base à une poursuite disciplinaire sont transmises au président de la Chambre qui y donne la suite qu'elles comportent (2). On voit par là quel rôle important jouent les chambres et combien les notaires sont privilégiés. À côté de la discipline publique et générale de l'Etat qui peut s'exercer tant par la voie hiérarchique que par la voie juridictionnelle, ils ont une discipline spéciale nécessaire à la cohésion et au fonctionnement normal de leur corporation. Cette discipline est exercée par les chambres mieux placées que la magistrature « pour discerner le mal dès son début, pour le prévenir, l'arrêter et même le réprimer, par la raison que leur action toute de famille provoque de la part de tous une liberté de communications et de confi-

(1) A. 14 ord. 4 janv. 1843 : « La Chambre pourra prononcer contre les notaires, suivant la gravité des cas, soit le rappel à l'ordre, soit la censure simple par la décision même, soit la censure avec réprimande par le président aux notaires en personne, dans la chambre assemblée, soit la privation de voix délibérative dans l'assemblée générale, soit l'interdiction de l'entrée de la Chambre pendant un espace de temps qui ne pourra excéder trois ans pour la première fois et qui pourra s'étendre à six ans en cas de récidive. »

(2) Une circulaire de la Chancellerie du 1^{er} mars 1890 invite les magistrats du parquet à faire appel à la juridiction des chambres de discipline lorsque les faits ne sont pas assez graves pour entraîner contre le notaire la suspension ou la destitution.

dences, que la haute et sévère juridiction de la magistrature exclut absolument, surtout pour les fautes légères (1) ».

S'agit-il maintenant du droit de contrôle que l'Etat exerce sur les notaires au moyen des préposés de l'enregistrement ? Certes il est rigoureux, mais l'Etat ne peut en user que dans la mesure nécessaire pour la protection des intérêts publics ou la sauvegarde de ses intérêts propres, sans chercher à léser les droits acquis des titulaires par une intempestive immixtion dans les actes de leur ministère : « En un mot, le notaire est indépendant, ne devant rien à personne mais tout à son travail, à son activité et à son zèle vis-à-vis de ses clients : aussi le notariat est-il classé parmi les professions dites libérales où l'individu peut ne pas avoir les idées politiques du gouvernement alors au pouvoir (2). »

Il est enfin une dernière forme de l'intervention de l'Etat pendant l'exercice des fonctions du notaire : c'est le tarif légal. Sans doute, le tarif légal restreint beaucoup la liberté d'émoluments, néanmoins les honoraires du notaire n'ont rien de comparable au traitement du fonctionnaire. Le notaire ne touche de l'Etat aucune rémunération : il est rétribué par les parties. Il tire lui-même et directement du produit de son étude le salaire de son travail.

Des atténuations aux pouvoirs de l'Etat existent

(1) *Rev. gén. du droit, de la législ. et de la jurispr.* T. 29, p. 173 et s.

(2) Lacombe. *De quelques réformes à apporter au notariat*. Paris, 1907, p. 29.

aussi en cas de translation d'office. Nous avons vu que le gouvernement pouvait changer la résidence des notaires. Mais, comme elle est irrévocablement fixée dans leur commission (1), il ne peut le faire sans leur consentement et le refus qu'ils opposent au changement de résidence retarde la translation de l'office jusqu'au jour où une vacance produite par démission, décès ou destitution, appelle le gouvernement à leur désigner un successeur (2). Nous sommes bien loin ici de la situation des fonctionnaires, de ceux surtout que le gouvernement peut librement déplacer de Bordeaux à Nancy ou de Lille à Marseille.

Quant aux cas qui mettent fin aux fonctions du notaire, voyons, en ce qui les concerne, les restrictions à la libre action de l'Etat.

Si le gouvernement a le droit de destituer ou de suspendre un notaire, du moins, devant la gravité de ces peines et parce que les notaires sont institués à vie, le législateur n'a-t-il pas hésité à leur donner la garantie d'un jugement. Cela concilie leur droit de propriété sur la charge et leur qualité d'officier public. Au contraire, le gouvernement peut presque toujours, *ad nutum*, destituer son fonctionnaire ou le suspendre. Il exerce là un pouvoir qui est purement discrétionnaire (3).

(1) A. 45. l. ventôse.

(2) La chambre de discipline est consultée et son avis transmis à la Chancellerie avec celui du Parquet au sujet de l'opportunité du changement sollicité ou accepté par le notaire en exercice.

(3) Cependant, s'il est vrai, qu'en droit strict, les fonction-

D'autre part, tandis qu'un emploi public peut toujours être supprimé par l'autorité compétente, alors même que le titulaire serait un fonctionnaire inamovible, vis-à-vis d'un office de notaire, le droit de suppression du gouvernement ne va pas aussi loin. D'abord, il ne peut l'exercer que dans des cas spécifiées (1) ou à la suite d'un accord intervenu entre les parties intéressées et après avis de la chambre de discipline et du Tribunal (2). De plus, il est limité par l'alinéa 2 de l'article 31 de la loi de ventôse : « Le nombre des notaires pour chaque département, leur placement et résidence seront déterminés par le gou-

nares sont révocables *ad nutum*, la loi ou les décrets ont apporté à cette règle générale des dérogations nombreuses et la jurisprudence se montre de plus en plus large dans la défense de leurs intérêts. Il existe, au surplus, un projet de loi sur le statut des fonctionnaires du 25 mai 1909. D'autre part, certains fonctionnaires, pas plus au point de vue de la nomination que de l'avancement ou de la révocation, ne sont soumis aux règles arbitraires communes. Ce sont ceux qui ont un état : ingénieurs des ponts et chaussées, ingénieurs des mines, officiers de l'armée, professeurs de l'enseignement supérieur et secondaire, magistrats. Ces fonctionnaires sont privilégiés en ce sens qu'ils possèdent un véritable statut, c'est-à-dire un ensemble de règles qui les protège contre l'arbitraire de l'Etat et qui, d'autre part, les soumettant à une discipline sévère, assure à l'Etat la marche des services publics. V. Rougié, *Thèse*, Paris 1910. Berthélemy, *Traité de droit administratif*, *Rev. du droit public et sc. pol.* avril, mai, juin 1909, p. 309 et s.; juillet, août, sept. 1909, p. 595 et s.

(1) Mort, démission, destitution. Art. 32, l. ventôse.

(2) « En cas de suppression après mort ou démission, une indemnité sera convenue entre les intéressés sous le contrôle du Gouvernement ou fixée par le décret prononçant la suppression. Dans tous les cas, elle sera mise à la charge des notaires qui devront bénéficier de la suppression quelle que soit leur résidence ». (Art. 32 loi vent. modifiée par loi du 12 août 1902).

vernement de manière que... 2° dans les autres communes (de moins de 100.000 habitants) il y ait un notaire au moins par canton ».

Enfin nous avons vu que l'action de l'Etat s'exerçait jusqu'après la cessation des fonctions du notaire par son droit de nommer d'office à une vacance et par celui de conférer l'honorariat. Nous devons signaler les limitations que comportent ces droits.

En cas de nomination d'office à une vacance, il est d'usage que l'Etat ne prenne ce parti qu'après une mise en demeure infructueuse adressée aux intéressés (1).

Quant au titre de l'honorariat, il est bien conféré par décret du président de la République, mais uniquement sur la proposition de la chambre de discipline qui est ici, comme en matière de surveillance, un intermédiaire obligé.

Il est encore un autre point de vue auquel il faut nous placer : c'est celui de la responsabilité. Il doit venir à l'appui de notre thèse.

En allant simplement aux faits, il est bien évident que la responsabilité des notaires est infiniment plus lourde que celle des fonctionnaires publics.

Les notaires, en effet, sont accablés sous le poids d'une responsabilité qui n'a pour limite que le bon vouloir des tribunaux qui sont loin d'être bienveillants. « On sent dans les arrêts nouveaux, dit

(1) *Cons. d'Etat*, 30 juin 1876 ; 23 juin 1893.

M. Amiaud (1), comme une sourde et constante indisposition du juge contre l'officier public ». La jurisprudence a poussé si loin la responsabilité des notaires qu'on peut se demander, non sans inquiétude, où elle s'arrêtera dans cette voie et pourtant « il ne faudrait pas qu'elle exagère car le notaire refuserait à son client tout conseil ou service pouvant l'engager (2) ». Actuellement les notaires sont responsables, non seulement des fautes commises dans la rédaction des actes (3), des vices de forme d'un testament (4), de la non vérification de l'identité des parties (5), des prêts hypothécaires qu'ils font faire (6), mais encore des fautes commises dans l'accomplissement de diverses missions volontaires et purement officieuses, dont ils se chargent en pratique comme conseils, comme mandataires, comme dépositaires de deniers ou de titres. « On rend le notaire responsable de tout ce qu'il fait ou ne fait pas... La présomption de ce mandat se tire du plus léger indice, d'une élection de domicile, de la confiance présumée du client, de son ignorance même. Ce n'est pas à ce dernier à démontrer qu'il a donné ce mandat, mais au notaire à prouver qu'il ne l'a ni

(1) *Etudes sur le notariat français*, p. 145.

(2) Valler. *De la réforme du notariat*, 1884, p. 59.

(3) Art. 68, l. ventôse.

(4) Art. 971 et s., C. civ.

(5) Art. 11, l. ventôse.

(6) La jurisprudence a ici les mains libres, car la responsabilité en matière de prêts hypothécaires n'est définie nulle part. Aussi augmente-t-elle sans cesse et l'on peut dire avec M. Hurson (*Etude sur la réorganisation du notariat*, p. 58), que les notaires sont actuellement, en fait, de véritables cautions de tous les prêts qui se font par leur intermédiaire.

reçu, ni accepté, on ne lui donne même pas la faculté de le refuser » (1). En résumé, la responsabilité des notaires a trait non seulement à la matérialité de l'acte en lui-même, mais à ses déductions presque infinies.

Il nous faut envisager, maintenant, le caractère privé au point de vue de la nature même de la fonction notariale et comme c'est uniquement par l'objet de la fonction qu'il est possible de déterminer quelle est sa nature, la seule considération à retenir doit être celle-ci : les notaires sont-ils ou non des représentants ou agents du pouvoir ? — Ils n'en sont pas. Ils exercent leurs fonctions seulement dans la sphère des intérêts privés. Le gouvernement les nomme parce qu'il veut être sûr de leur capacité et de leur moralité, mais il ne leur délègue aucune parcelle de son autorité. Ils sont des mandataires officiels, inspirant confiance lorsqu'ils parlent ou qu'ils écrivent au nom des parties qui leur ont confié leurs intérêts. Le titre de fonctionnaire public ne leur appartient pas (2). « Les

(1) Jeannest-Saint-Hilaire. *Du notariat et des offices*, p. 200.

(2) *Répert. droit admf.* V° Fonctionnaire public.

Divers textes, il est vrai, pourraient faire illusion sur la qualité des notaires. Aux termes de la loi du 29 septembre 1791 sur le notariat : « Il sera créé des *fonctionnaires publics*, chargés de recevoir tous les actes qui sont actuellement du ressort des notaires royaux et autres » ; et la loi du 25 ventôse an XI dispose en son art. 1 : « Les notaires sont les *fonctionnaires publics* établis.... » Il ne faut pas prendre à la lettre les termes dont se servent ces lois. « L'idée que l'on a voulu exprimer est que les charges de notaire sont à la disposition du gouvernement, et le législateur y a d'autant plus insisté qu'il tenait à bien marquer le régime nouveau succédant à celui de la vénalité des offices. »

notaires, disait l'avocat général Franck-Carré (1), n'agissent et n'instrumentent que dans la limite des intérêts privés. Ils ne sont revêtus d'aucune partie de la puissance publique. La loi ne leur donne que le droit de certifier la vérité des faits qui se sont passés devant eux, et, à cet égard, il en est de même des huissiers, des commissaires priseurs, des agents de change. Il faut donc reconnaître qu'authentifier une convention, ce n'est ni faire un acte d'administration publique, ni un acte de juridiction. Il faut reconnaître que les notaires sont des officiers publics dont les fonctions se rapportent aux intérêts privés et non pas à l'Etat, selon la distinction de Domat ». En un mot, les notaires ne peuvent être considérés ni comme fonctionnaires publics ni comme dépositaires ou agents de l'autorité publique, ni comme citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public. Leur personnalité reste distincte de celle de l'Etat dont ils ne sont pas purement les agents (2).

Si nous quittons le point de vue théorique pour

(1) Sous *Cass.*, 9 sept. 1836, aff. Fournier-Verneuil (S. 1836. 1.867).

(2) Dans les pays de législation allemande, le notaire est un fonctionnaire public bien caractérisé. Il constitue un rouage de l'organisation judiciaire exerçant ses fonctions dans le ressort du tribunal régional supérieur sous la surveillance duquel il est placé. Il est nommé par le chancelier de l'Empire qui peut le destituer selon son bon plaisir. Toutefois, il ne touche aucun traitement de l'Etat et est payé par les parties qui ont recours à son ministère. — Il n'y a pas de loi unique pour toute l'étendue de l'Empire. En général, les notaires ne font que légaliser les signatures des parties sur les actes sous seings privés : ils constatent que les signatures ont été apposées par les parties en leur présence. Leur posi-

examiner ce qui se passe en fait, nous allons voir s'affirmer hautement le caractère privé de la fonction notariale car le notaire a beau être qualifié d'officier public, il a beau pouvoir conférer l'authenticité aux actes qu'il fait, au même titre que le juge, il exerce avant tout un métier privé (1). « Mêle à tous les actes de la vie de ses concitoyens, on le trouve partout associé aux joies, aux douleurs des familles. Si de par la mode, messieurs, disait aux notaires de Rennes l'avocat général Martin (2), vous ne portez plus comme au temps des *Noces de Jeannette* « les manchettes et le bel habit noir », vous n'en assistez pas moins aux fiançailles pour établir le pacte matrimonial et vous recueillez au chevet des mourants l'expression de leurs volontés suprêmes. C'est vous qui, dans le conflit des partages, apportez une parole apaisante et réconciliez les héritiers aveuglés par les suggestions de la cupidité... Pénétrant dans les demeures somp-

tion est bien inférieure à celle qu'occupe les notaires dans notre société française. Ils ne jouent dans le monde des affaires qu'un rôle subalterne, bien que leur importance se soit accrue dans la fin du siècle dernier. — Le notaire fonctionnaire a été imposé par la loi du 10 juin 1872 à l'Alsace-Lorraine après le rachat des offices. « Il y a là un nouvel empiètement de la bureaucratie obligatoire. Il est vrai que le sentiment auquel a obéi le gouvernement allemand, a été dicté plutôt par des considérations politiques, entre autres celle de la germanisation par l'accroissement du nombre des fonctionnaires, que par l'intérêt bien compris du public et du notariat lui-même. » (Mazières, *Disc.*, 1893). — V. Pradines, *Rapport précité*, p. 19. Cfr lois prussiennes, 8 mars 1880, 15 juillet 1890 et 25 juin 1895 ; et lois austro-hongroises 1871 et 1874. *Annuaire législ. étr.* IV, p. 396.

(1) M. Larnaude, *à son cours*, 1912-1913.

(2) *Discours de rentrée*, 1899.

tueuses comme sous l'humble toit, vous vous appliquez à préserver les foyers de la ruine ou à sauver les épaves des patrimoines qui s'écroulent. »

C'est, qu'en effet, le notaire « gardien de tous les intérêts, confident des plus secrètes pensées, arbitre dans la plupart des transactions, intermédiaire presque obligé pour le mouvement des propriétés et des capitaux, devient nécessairement l'ami, le juge, le tuteur des familles (1) ». C'est lui qui apaise les colères, éteint les haines et rapproche les intérêts les plus contraires. « Que de vicissitudes à méditer, que de joies à partager, que de larmes à sécher, que de bonnes pensées à réaliser, que de malheurs à conjurer, que de bonhomie à éclairer, que de vices à déplorer, que d'aveugles opiniâtrétés à vaincre ou à amollir, que de faiblesses à soutenir (2). Si le notaire est à un tel point l'homme de confiance, cela vient, dit M. Paul Pont (3), de ce que ses rapports avec le client sont plus fréquents qu'on ne saurait le penser; ils le sont d'autant plus que tant qu'ils ne se résolvent pas en actes du ministère du notaire, ils ne donnent lieu à aucun honoraire; aussi le notaire, et particulièrement le notaire rural, est-il véritablement assailli; tout aboutit à son étude. Pour qui a vu la chose de près, il est certain qu'il n'y a pas de difficulté, quelle qu'en soit la nature, à l'occasion de laquelle le notaire ne soit consulté, pas d'incident sur

(1) Rouxel. *La Crise notariale*, 1891, p. 216.

(2) Sosthène Berthelot. *Esprit, législation et jurisprudence du notariat*, 1854, p. 3.

(3) Cité par Dumans. *Thèse prov.* 1910, p. 34.

lequel on ne vienne faire appel à ses lumières, pas d'affaire à traiter si minime qu'elle soit pour laquelle le paysan ne se fasse faute d'aller à l'étude solliciter un avis. « Dans les moindres comme dans les plus grandes affaires de la vie, nous dit enfin M. Bonne-sœur (1), les notaires vous précèdent, vous accompagnent on vous suivent ; ils cherchent et trouvent pour vous des ressources dans vos embarras ; ils vérifient et redressent les calculs de vos spéculations. Ils aident, conseillent quand ils ne font pas. Ils sont, en un mot, comme une providence dans les affaires de ce monde. On les trouve partout et toujours. Leur mission est immense et ils ont besoin de beaucoup de vertu et de dévouement pour être toujours à sa hauteur ».

Nous croyons avoir suffisamment montré, par ces citations, comment s'affirme, en fait, le caractère privé de la fonction notariale.

Nous touchons maintenant au but. Nous nous étions proposés de prouver la nature mixte du notariat français. Nous avons successivement indiqué son caractère public et son caractère privé. Résumons-nous.

La fonction notariale est de nature *publique*, car le droit de conférer à un acte privé l'autorité d'un acte officiel et authentique et d'en assurer l'exécution au nom du peuple français forme une partie essentielle de la puissance publique. — Elle est de nature *privée*, car le notariat ne se rattache aucunement à l'administration publique, mais à l'ordre civil, aux intérêts

(1) Cité par Boulet. *Code du notariat*, t. I, p. 230.

privés. C'est « une profession de relations intimes, traditionnelles, presque domestiques (1) ».

Ainsi le notariat « resté debout au milieu des décombres de la Révolution (2) », rétabli en l'an XI sur les bases que lui avaient données Charlemagne et saint Louis, apparaît, depuis qu'il existe, revêtu du caractère mixte qui concilie dans le même homme l'autorité qui se puise dans la délégation sociale et celle qu'on doit au choix individuel.

Mais allons plus loin. Le notariat, qui, sous toutes les latitudes, s'est lié au développement de la civilisation, parce qu'il est un produit du temps et des mœurs, a vu grandir sa sphère d'action. « Il n'a pas su ou n'a pas pu, dit M. Douarche (3), se soustraire au grand mouvement économique et social qui, depuis un siècle, a déplacé l'assiette de la fortune publique en créant la petite propriété rurale et en jetant dans la circulation un véritable torrent de valeurs mobilières. Les transformations successives de la richesse nationale, la substitution insensible et incessante des classes sociales les unes aux autres ont profondément modifié l'aspect et la constitution de notre société ». Qu'en est-il résulté au point de vue qui nous occupe ? C'est que le caractère privé de la fonction notariale est allé toujours en s'amplifiant. Le notaire n'est plus seulement, comme autrefois, le rédacteur des actes auxquels les parties veulent faire conférer l'authenticité. Il est devenu « à la campagne comme

(1) Rouxel, *op. cit.*, p. 216.

(2) Favard au Cons. des Cinq Cents, 13 germinal an VI.

(3) *Rev. polit. et parl.*, 1895, t. 4, p. 60.

à la ville, le conseil privé et incessant des parties, l'arbitre de tout différend, le négociateur de leurs intérêts et souvent le dépositaire de leur fortune ». Par le rôle qu'il joue dans la vie des individus, il est aujourd'hui l'organe nécessaire des affaires d'intérêt privé, le personnage utile entre tous qui assure à la fois la possession des biens et la tranquillité de ceux à qui ils appartiennent.

Mais en même temps que l'évolution de la fonction notariale se faisait, durant tout le siècle, vers la prédominance de son caractère privé, un mouvement inverse se manifestait, né de la tendance naturelle de la démocratie à augmenter les fonctions de l'Etat. « Que l'on compare les tâches des Etats antiques ou anciens et ceux des Etats modernes, que l'on compare les budgets d'hier et d'aujourd'hui et la démonstration de cette loi (d'accroissement des fonctions de l'Etat) ressortira éclatante de cet ensemble de circonstances et de faits (1). » De nos jours, cela n'est pas douteux, l'autorité sociale prétend jouer un rôle chaque jour plus considérable, dans les arrangements humains. « Pour des raisons diverses et sous des formes variées, elle empiète sur le domaine de l'autorité privée. Celle-ci a été contenue dans son libre essor par des prohibitions et des limitations de toutes sortes. Le mouvement est général et procède de causes profondes contre lesquelles aucun raisonnement ne

(1) M. Larnaude. *Le Droit public, sa conception, sa méthode*, p. 56.

devrait prévaloir (1).» — Quant au notariat, cette marche à la socialisation devait se traduire par les projets de rachat des études. Remplacer les notaires par des fonctionnaires ne serait-ce pas, en effet, satisfaire la tendance au développement des entreprises d'État? tendance qui tient aux trois causes suivantes : une cause *fiscale*, qui est la nécessité de trouver des ressources nouvelles pour pourvoir à des dépenses sans cesse grandissantes, sans écraser le contribuable; une cause *sociale*, qui est l'hostilité contre le capitalisme et l'idée que les profits et dividendes des grandes compagnies sont un vol fait au peuple et qu'il faut les rendre au peuple ; une cause *politique*, qui est le désir du gouvernement d'étendre ses attributions pour avoir plus de force et plus de solidité, pour s'attacher un plus grand nombre d'électeurs (2).

Cependant aujourd'hui, bien que, en plus de ces trois causes et se rattachant à elles, l'organisation du notariat paraisse contraire au principe de l'inaliénabilité de la puissance publique et que la patrimonialité ne remplisse pas l'idéal d'un Etat vraiment démocratique, les projets de rachat sont abandonnés (3). C'est que, non seulement ils se heurtent à des impos-

(1) Le Senne, *Fréd. Bastiat et l'extension du rôle de l'Etat*, 1906, p. 82.

(2) M. Gide. *Cours d'Eco. pol.*, 1909, p. 213.

(3) V. notamment les propositions Ferry, 13 juin 92 (*R. du Not.*, XXXIII, p. 701); Fournière, 12 janv. 1899 (*Rev. du Not.*, XL p. 293); Clémenceau, 23 oct. 1902 (*Rev. du Not.*, XLII n° 11131). Cfr Bauby, *op. cit.*, p. 597. Hug. *Projet de réforme du notariat*, p. 5-7. *Rapports* le Roy, *J. Off.*, 5 juillet 1890, p. 1291; Gellé, *Doc. parl.*, 1900, p. 1050; Gomot, *Doc. parl. Sén.* Annexe n° 66, 1903, p. 93.

sibilités budgétaires (1), mais qu'en outre, il paraît évident aux esprits sensés qu'étant donné son rôle actuel, le notaire ne peut pas être un fonctionnaire. « Le notariat(dit M. Rouxel (2), ne saurait se contenter d'une politesse froide et guindée ou la personnalité du client demeurerait à jamais ignorée du notaire. Il faut, à cet officier, savoir s'adapter aux états d'âme les plus variés de sa clientèle, se mettre à la portée de tous. Il ne doit pas rebuter les confidences parfois pénibles qui lui révèlent les secrets des familles, par une attention correcte mais indifférente. Patiemment il doit rechercher dans les données obscures de ceux qui le consultent, leurs véritables intentions, les prémunir contre les conséquences insoupçonnées des actes qu'ils se proposent... » C'est ce rôle, presque sacerdotal, de conseiller, de confident intime où l'illustre jurisconsulte Dupin voyait le triomphe de l'honneur du notariat qui, dans les projets de rachat, serait enlevé au notaire. Il n'y faut pas songer, et, sans entrer plus avant dans cette discussion, citons pour finir ce mot de M. Defrénois : fonctionnariser le notariat serait le détruire. Alors, comme le disait Chassenvens (3), au XVI^e siècle, la justice serait sans force et la vérité périrait dans les contrats et dans les relations des hommes entre eux (4).

Mais, si les projets de rachat, nombreux au cours du siècle, n'ont pas pu aboutir, l'intervention croissante

(1) Le rachat des études de notaire est évalué, au bas mot, à un milliard.

(2) *Op. cit.*, p. 216.

(3) Commentateur de la coutume de Bourgogne.

(4) Rapporté par Ganser. *Disc. rentrée*, Gand, 1856.

de l'Etat s'est manifestée néanmoins par toute une législation qui a eu pour but de mettre les règles de l'an XI en harmonie avec le rôle du notaire actuel. Il est bien certain que le notariat ne pouvait échapper à la loi du progrès indéfini qui s'impose aux institutions car « toute œuvre humaine est essentiellement relative, contingente, variable et par conséquent perfectible. La civilisation marche incessamment et transforme toute chose. Des faits nouveaux surgissent, des mœurs nouvelles s'emparent peu à peu de la société et ne se trouvent plus en rapport avec la législation antérieure. Or, il est essentiel de créer entre les lois et les mœurs une harmonie aussi exacte que possible, harmonie sans laquelle l'équilibre social ne saurait longtemps subsister (1). » Sur le notariat a soufflé, pendant tout le siècle dernier, un grand vent de réforme. Tout récemment encore, après qu'une commission extraparlémentaire eût été réunie « pour rechercher les modifications à apporter aux lois et règlements sur le notariat en ce qui concerne le contrôle des offices et les garanties à donner aux justiciables », le gouvernement a déposé, le 5 novembre 1912, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi qui organise le contrôle de la comptabilité des notaires par des inspecteurs de l'Enregistrement. C'est qu'en effet, étant donné le rôle très important des notaires, le contrôle de leur comptabilité est un des problèmes les plus graves de ce qu'on appelle d'un mot : *la question du notariat*.

(1) Tappie, *Disc. rentrée*, Chambéry, 3 nov. 1877, p. 8.

Le sujet, que nous nous proposons de traiter, offre donc un double intérêt d'importance et d'actualité. Il nous permettra, d'autre part, de mettre à profit nos conclusions sur la nature mixte du notariat quand nous devrons juger ce que peut valoir un contrôle par l'Etat de la comptabilité des notaires (1).

(1) Nous ne traiterons le sujet qu'au point de vue du notariat de France. Le notariat d'*Algérie* a été organisé et réglementé par l'arrêté du 30 déc. 1842, les décrets du 20 août 1848, 29 août 1874, 18 janv. 1875, 20 juillet 1907, 1^{er} octobre 1909, 13 mai 1911. V. Mazière, *le Notariat en Algérie*, 1893, p. 10. André, *Législation notariale de France et d'Algérie*, 1909. *Dict. not.*, 5^e édit., v. Comptab. notariale, t. IV, p. 293. *Rép. prat. du not.*, 1909, t. II, p. 322. *Rev. du not.*, 1909, n^o 13842, p. 870. *Circ. com. not.*, 202, p. 461 et 291, p. 348.

Aux Antilles et à la Réunion, le Notariat est régi par le décret du 1^{er} octobre 1908 (*Pand., fr. suppl.*, v. notaire, n^o 319 et s.).

Aux îles Saint-Pierre et Miquelon, par le décret du 28 déc. 1909 (*Rev. du not.*, 1910, p. 300).

Dans les colonies de la *Guyane française*, par le décret du 23 mars 1910 (*Rev. du not.*, 1910, p. 627 et 704).

PREMIÈRE PARTIE

LA COMPTABILITÉ NOTARIALE DE L'AN XI A 1890

CHAPITRE PREMIER

Le silence de la loi du 25 ventôse an XI

La comptabilité, née du besoin que chacun éprouve de noter ses opérations, de se rendre un compte exact des sommes qu'il touche et des paiements qu'il effectue prend une importance particulière en matière notariale: elle y est non seulement utile mais indispensable et on a pu dire avec raison, que sans elle le notariat serait impossible. C'est qu'en effet, la fonction comporte un tel mouvement d'entrées et de sorties de valeurs ou d'espèces que le notaire qui n'aurait pas « la science et la pratique de l'ordre dans sa comptabilité » (1) serait fatalement « exposé à perdre des avances faites, à subir des réclamations non fondées, à laisser s'accumuler ses débits, à rendre improductive une partie de sa fortune, à laisser ses dépenses excéder ses recettes et à arriver à la ruine » (2). Et pour-

(1) Thomas. *La vie d'un notaire*, 1875, p. 78.

(2) Fournier. *Eléments de comptabilité*, 1854, p. 17.

tant la loi de ventôse n'a pas imposé aux notaires l'obligation de tenir leur comptabilité.

Certes, cela ne se comprendrait pas si on ne se reportait au temps pour lequel la loi fut écrite. Au début du siècle, en effet, la fortune était surtout immobilière et le régime hypothécaire imparfaitement établi. Le notaire n'intervenait, le plus souvent, que pour rédiger l'acte que les parties, gens du même pays, se connaissant entre eux, avaient auparavant négocié sans lui. L'argent était très rare, les affaires étaient peu nombreuses, les dépôts étaient peu fréquents : la comptabilité se réduisait, surtout dans les campagnes, à un simple registre de recettes et de dépenses afférents à chacun des actes. Le mot même de comptabilité semblait réservé aux opérations de la banque et du commerce. « C'était, nous dit M. Toutain (1), l'époque de la petite enveloppe où le notaire, sans donner de reçu, cachetait devant le client le dépôt d'argent. C'était l'âge d'or de la comptabilité, le néant si vous voulez. »

Mais ce silence de la loi de ventôse devait avoir, par la suite, de graves conséquences. Le notariat, sous des influences diverses, a évolué au cours du XIX^e siècle jusqu'à déborder le cadre étroit de la loi de l'an XI ; des abus se sont produits qui ont persisté surtout à cause de la non obligation de la comptabilité, et ont amené un état de choses qu'on est allé jusqu'à appeler la *Crise notariale* (2).

(1) *Journ. du not.*, 1903, p. 77.

(2) « Il ne semble pas, dit M. R. Gréban (V. *Le Parlement et l'Opinion* du 25 mars 1911, p. 4), que cette appellation soit

Nous nous proposons d'étudier d'abord les causes de cette évolution et de cette crise. Les unes sont externes et dérivent des transformations profondes qui se sont produites en toutes choses, dans notre état social, dans nos mœurs, dans notre vie économique. Les autres sont internes et tiennent à l'organisation même du notariat. Nous examinerons ensuite de quels abus ces causes ont favorisé l'éclosion et, parmi les remèdes qui ont été nécessaires pour supprimer ou atténuer ces abus, nous verrons enfin que les plus efficaces furent apportés par les décrets de 1890 qui ont rendu la comptabilité obligatoire et uniforme et organisé son contrôle.

CHAPITRE II

La crise du notariat. — Ses causes externes et internes.

« Les institutions sociales, a-t-on dit (1), ne valent que ce que vaut la société dans laquelle elles vivent. » C'est peut-être aller un peu loin, mais on ne peut nier que le notariat n'ait subi, au XIX^e siècle, « l'action dissolvante du temps, de la mobilité des usages et des

exacte ; en réalité il s'agit moins d'une crise au sens véritable du mot que d'une adaptation, d'un assouplissement du Notariat aux besoins nouveaux de la société. »

(1) Marc Michaud, *Réforme sociale* du 1^{er} mai 1890.

mœurs » (1), et qu'il n'ait été atteint du *mal moral* qui a désagrégé la société moderne. Il a souffert de l'abaissement des caractères dû à l'esprit matérialiste, à l'amour des jouissances individuelles (2), et il n'a pas échappé au relâchement général qui a envahi les divers degrés de l'échelle sociale à mesure qu'empirait « l'état de fièvre chronique produit à la fois par les révolutions politiques et par les inventions modernes » (3). La transformation a commencé de se faire au lendemain de 1830, lorsque la France, « cette nation qui avait presque inventé la chevalerie, qui s'était illustrée à jamais par l'élégance de ses mœurs, cette nation qu'on avait coutume de citer pour son esprit, pour sa grâce, pour son désintéressement, pour sa courtoisie si délicate et si fière » (4), s'est laissée entraîner au grand courant de l'industrialisme dans lequel ont sombré tant de saines et respectables traditions. Les faiseurs d'affaires, les aventuriers ont pulululé et les honnêtes gens, pour ne pas être dévorés, ont dû quelquefois hurler avec les loups. Le notariat, intimement lié à l'activité du pays, n'a pu rester en dehors de la lutte toujours plus âpre pour la vie. Et c'est alors que des notaires insuffisamment armés pour

(1) Douarche. *La Réforme du notariat*. (*Rev. pol. et parl.*, 1895.4, p. 60.)

(2) « Quand on sème le vent on récolte la tempête. On a semé le scepticisme, on récolte l'indélicatesse. Demandez à ces grandes familles notariales qui sont l'honneur de la patrie française, le secret de leur force et de leur durée, elles vous montreront leurs traditions et leurs croyances, leur respect des règles morales. » *Le Soleil*, 17 fév. 1890.

(3) Rouxel. *La crise notariale*, 1891, p. 36.

(4) Louis Blanc. *Hist. de dix ans*, t. VI, ch. XI, p. 300.

résister aux séductions du luxe et du bien-être et pour se préserver des atteintes du mal moral que nous avons signalé, oublieux de leurs devoirs, ont commis des abus puis ont sombré en de douloureuses catastrophes.

Les changements survenus dans la mentalité contemporaine, l'ardeur toujours plus vive pour tout ce qui est plaisir et la répugnance plus accentuée pour tout ce qui rappelle une discipline morale ont, d'autre part, contribué à ce changement important dans les rapports sociaux qui a été l'une des principales causes de la crise du notariat : *l'entraînement des populations rurales vers les villes*. L'Ecole primaire, qui a donné à ses élèves le sentiment que les carrières urbaines sont supérieures aux carrières rurales et les a convaincus que ce sont les plus incapables, les moins bien doués qui restent au village ; le régiment qui a déraciné le campagnard et lui a fait prendre le goût de la grande ville, connaître des plaisirs nouveaux et des situations désirables, ont aidé à cet entraînement que des causes économiques ont accentué encore (1) : la crise de mévente, dont nous reparlerons ; le partage égal qui, en créant des poussières de propriété, a donné aux petits propriétaires la tentation de gagner la ville ; le perfectionnement des moyens de transport qui facilite les rapports et supprime l'impression de l'exil ; enfin la grande industrie qui a élevé les salaires, toutes ces causes et bien d'autres encore, ont provoqué l'agglomération des masses ouvrières dans

(1) M. Souchon, à son cours, 1911-1912.

les grands centres. Le XIX^e siècle a été marqué de ce mouvement irrésistible dans lequel le canton, après avoir absorbé la commune, s'est fait absorber par la sous-préfecture qui, à son tour, s'est vidée au profit des villes, des villes « tentaculaires » qui attirent proportionnellement à leur masse, car plus elles sont peuplées, industrielles, commerçantes, plus le travail y trouve son emploi et mieux il est rémunéré.

Les conséquences de ce phénomène ont été considérables pour le notariat, car il est arrivé fatalement que le nombre des notaires, fixé en l'an XI d'après le chiffre des habitants et l'étendue du territoire, ne s'est plus trouvé par la suite en rapport avec les besoins des populations à desservir. Alors, tandis que dans les villes qui se sont développées, la situation des notaires est allée toujours en s'améliorant, dans les campagnes, dans les pays montagneux et pauvres, que leurs habitants ont abandonnés progressivement, le produit des études est tombé toujours plus bas. « Telle étude de campagne, disait, en 1897, M. Bigou (1), dont le notaire faisait, il y a vingt-cinq ans, de 5.000 à 6.000 francs d'honoraires, en fait à peine 2.000 à 3.000 (2). Et cependant les charges de la vie ont augmenté ; le prix des cessions d'offices s'est accru dans des proportions formidables et le notaire éloigné de tout et de tous, est obligé d'entretenir voiture, cheval, domestique ; il lui faut paraître et ses revenus ne le lui per-

(1) *Le notariat en France*, 1897, p. 12.

(2) On cite même certains cantons des Hautes-Pyrénées, des Alpes, de la Lozère dans lesquels le rapport des études est tombé à 1.000 francs par an. V. Amiaud. *Etudes sur le notariat français*, 1879, p. 122.

mettent plus. » L'incessante diminution de la clientèle des campagnes s'est encore accrue du fait que les gens restés au village ont pris l'habitude de venir faire leurs grosses affaires à la ville, ne confiant aux notaires ruraux que les plus insignifiantes. On comprend, dès lors, que les notaires ne pouvant plus vivre, aient été tentés de chercher dans d'autres opérations, la rémunération du capital engagé dans l'acquisition de leurs charges (1). C'est qu'en effet, s'ils sont institués pour les besoins du public, il faut du moins que le public les fasse vivre ; s'ils manquent du nécessaire « ils se trouvent exposés aux mauvais conseils de la pauvreté » (2). Comme le rappelait Favard au Tribunal, dans la séance du 21 ventôse an XI, une profession ne peut être bien remplie qu'autant que celui qui s'y adonne, trouve dans son exercice honnête, intelligent et assidu, des moyens d'existence pour lui et sa famille (3).

Cet entraînement général vers les villes, en privant les notaires ruraux de leur clientèle, est donc bien une des principales causes de la crise du notariat et ce qui le prouve, c'est que les catastrophes n'en se sont pas

(1) « Observez un canton pauvre et de peu d'étendue : les transactions y sont rares, les honoraires minimes. Et cependant, de par la loi, deux notaires y sont enfermés comme dans un champ clos. Chaque acte à retenir y est l'objet d'une âpre et ardente compétition. » Tappie, *Discours de rentrée*, Chambéry, 3 nov. 1877. V. *Rev. pol. et parl.*, 1895, 4, p. 69 et suiv.

(2) Soucaze. Chambre des dép., 25 fév. 1889. *Journ. du not.* 1889, p. 187, 202, 220, 238.

(3) Rapport sur le projet relatif à l'organisation du notariat. V. Favard, *Répertoire de la législation du notariat*, 1807, p. 203.

produites à Paris, très peu dans les grands centres, mais presque exclusivement dans les cantons ruraux (1). D'ailleurs, si l'abandon des campagnes avait été indifférent à la crise du notariat, la modification que la loi du 12 août 1902 a apportée au second alinéa de l'article 31 de la loi de ventôse, ne se comprendrait pas (2). Cette modification a eu pour seul but, en effet, de permettre au gouvernement de réduire le nombre des offices de notaires ruraux dont les produits ne seraient point suffisants pour justifier le maintien de deux notaires par canton.

Il est un autre phénomène qui a eu sur la crise du notariat une influence certaine : c'est *l'encombrement des carrières libérales*. Le notariat en a souffert plus que les autres, à cause de l'attraction exercée par la facilité des conditions d'aptitude, le désir de faire un riche mariage et l'espoir, d'ailleurs erroné, d'arriver rapidement à la fortune. Les candidats au notariat devenant chaque jour plus nombreux, le prix des

(1) « là où les notaires sont plus nombreux, où leur recrutement est moins sévère, où les opérations sont moins surveillées, là aussi où la modicité des revenus de l'étude provoque la poursuite de bénéfices illicites ». *Le Temps*, 9 déc. 1889.

(2) A. 31 l. ventôse : « Le nombre des notaires pour chaque département, leur placement et résidence seront déterminés par le gouvernement de manière que : 1° dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus, il y ait un notaire au plus par 6.000 habitants ; 2° que dans les autres villes, bourgs et villages, il y ait deux notaires au moins et cinq au plus par chaque arrondissement de justice de paix. — La loi du 12 août 1902 a modifié ainsi ce second alinéa : « 2° que dans les autres communes il y ait un notaire au moins par canton ».

offices, suivant la grande loi de l'offre et de la demande, a augmenté dans des proportions exagérées et les études n'ont plus été à même d'assurer aux notaires la rémunération de leur travail et du capital engagé. Sans doute la chancellerie, en calculant au dernier cinq le produit moyen des cinq dernières années, a toujours essayé d'établir sur des bases raisonnables la valeur des offices cédés. Mais, en réalité, les études ont atteint fréquemment le denier six, sept et même quelquefois huit, car on n'a jamais pu empêcher les fraudes et les dissimulations par contre-lettres. Alors les notaires, entrés en charge avec des engagements trop onéreux, ont cherché, à côté, des produits illécites. « Il faut reconnaître, dit M. Bauby (1), qu'un jeune notaire obéré dès le début de son exercice et placé dans cette désolante alternative de dépenser chaque année, en frais, une somme supérieure aux revenus de sa charge ou de continuer les errements de son prédécesseur, se trouvait merveilleusement disposé à braver les lois et règlements de toutes sortes, pour se procurer, coûte que coûte, des ressources et essayer ainsi de relever sa situation. »

Au point de vue des changements dans l'état social au XIX^e siècle, une dernière cause de la crise nous reste à envisager : c'est le développement général de l'instruction.

Le *développement de l'instruction* a eu pour conséquence la multiplication des actes sous seing privé. On ne saurait croire la quantité de maires, secrétaires

(1) Bauby. *Traité de la responsabilité civile des notaires*, 1894, p. 534.

de mairie, géomètres-arpenteurs, instituteurs et greffiers de justice de paix qui, malgré des prohibitions fréquemment renouvelées (1), ont tendu de plus en plus à se substituer aux notaires dans la rédaction de ces actes. « La diffusion des lumières, dit M. Jeannest-Saint-Hilaire (2), a multiplié dans le cercle de l'action du notaire les armes de la mauvaise foi et de la fraude ». Mais que dire alors des agents d'affaires qui sont arrivés peu à peu à rédiger presque tous les actes confiés d'ordinaire aux notaires, ventes, partages, licitations, obligations, décharges, procurations, inventaires. On comprend quelle source importante de revenus a été tarie pour les notaires du fait de cette concurrence acharnée et on comprend aussi que, pour remédier à la diminution du nombre de leurs actes, certains aient été entraînés à des opérations aventureuses.

Il nous faut envisager maintenant les causes de la crise du notariat qui dérivent des changements survenus dans l'ordre économique au XIX^e siècle.

L'emploi de la vapeur, la découverte des propriétés de l'électricité, les progrès extraordinaires de la chimie organique, en renouvelant l'agriculture et le commerce, en créant la grande industrie, ont provoqué dans le pays un immense mouvement d'affaires. Grâce

(1) V. notamment une circ. du préfet de la Moselle du 13 déc. 1837 (*J. N.* 10210) ; une circ. du recteur d'Acad. des Vosges du 23 juin 1853 (*J. N.* 15011) ; une circ. du min. de l'Instr. publ. de mars 1859 (*J. N.* 16514) ; et divers arrêtés énumérés par le *Dict. du not. V. Notaire*, n° 435, 439 et 441.

(2) *Du notariat et des offices*, 1858, p. 26.

à la rapidité et à l'économie des transports, les marchés se sont étendus, de nouvelles matières premières ont pu être exploitées. L'abondante production des métaux précieux a facilité les échanges. Le télégraphe, le téléphone ont supprimé les distances et permis à la spéculation de se développer. Les branches de l'activité humaine se sont multipliées. Les transactions ont pris un développement insoupçonné et *l'essor commercial, industriel et agricole* qui en est résulté, a apporté « le bien-être, l'aisance, la fortune même où autrefois ne se rencontraient que la gêne et la misère (1) ». Le notaire, par la force même des événements et la nature de ses fonctions, avait sa place indiquée dans ce nouvel état de choses. Il est devenu le négociateur des affaires, l'intermédiaire officiel pour beaucoup d'actes, le mandataire, le gérant d'affaires, et s'est trouvé tout désigné pour être le dépositaire du montant des prêts, prix de ventes, soultes de partages et d'échanges. Mais alors « avec l'accroissement des affaires et ce mouvement prodigieux de fonds qui en a été la conséquence, le notaire pouvait-il sans périls rester un simple rédacteur d'actes, comme au début, et se contenter pour toute comptabilité du grand sac traditionnel où le vieux tabellion de l'an XI enfermait les rares dépôts qui lui étaient faits, car ce n'étaient plus 5, 10, 20.000 francs qu'il recevait désormais comme autrefois, c'étaient des centaines de mille francs, des millions même ? Comment ne pas être tenté par tout cet or qu'on lui apportait souvent sans

(1) Seutet. *Traité théorique, pratique et raisonné de la comptabilité notariale en usage à Paris*, 1899, p. 13.

qu'il le demandât, et, une fois reçu, comment le laisser improductif. En face de ces richesses subites, de ces séductions irrésistibles, de ce tourbillon d'affaires, dont pendant quelques années, nous avons été témoins, il eût fallu au notariat une discipline sévère et une surveillance de tous les instants pour ne pas se laisser entraîner (1) ».

Parallèlement à l'essor commercial, industriel et agricole, un autre phénomène économique a influé grandement sur le notariat : c'est *l'accroissement de la fortune mobilière*. Les emprunts, nationaux ou locaux, nécessités par les dépenses de la guerre, des travaux publics, des monopoles et exploitations d'Etat, de l'exécution des lois sociales ; l'établissement des chemins de fer (2) ; la création d'entreprises, de sociétés de toutes sortes, ont déversé sur le pays l'immense flot des valeurs mobilières (3). On s'est détourné peu à peu des placements en terres, en maisons, en terrains, des placements hypothécaires et la partie de la fortune de la France constituée en valeurs mobilières a tendu de plus en plus à former le principal bloc de la fortune du pays (4).

Mais le notariat qui a surtout pour but de cons-

(1) Anonyme. *Les notaires et la comptabilité obligatoire*, 1886, p. 2.

(2) Les chemins de fer du monde ont coûté, en frais de premier établissement, 250 milliards de francs.

(3) Elles sont arrivées, en 1910, à représenter dans le monde, 800 milliards de francs.

(4) La propriété foncière, en France, est évaluée à 126 milliards et il y a 121 milliards de valeurs mobilières cotées à Paris.

tater les mutations de propriété immobilière, a souffert de ce changement. D'autre part « le vaste courant de la Bourse et des spéculations à la grosse aventure, en entraînant les capitaux, a miné le crédit hypothécaire dont le notariat était l'agent quelquefois imprudent, toujours dévoué et trop souvent responsable (1). » Enfin, le notaire s'est senti fréquemment des oscillations subies par les fortunes mobilières, oscillations telles, disait, en 1858, M. Jeannest-Saint-Hilaire (2), qu'on peut se voir revenu au temps où le système de Law faisait en quelques heures d'un valet un millionnaire et d'un grand seigneur un mendiant ».

Nous devons encore signaler le fait que *les nécessités de l'existence sont devenues de jour en jour plus onéreuses*. Le notaire a, plus que d'autres, souffert du renchérissement des conditions de la vie matérielle et intellectuelle parce que « la dignité est sujette à être méprisée si elle est accompagnée de pauvreté (3) ». En effet, sa position comporte « un certain train de maison, cheval, voiture, domesticité, table ouverte, sans compter que quand on est un des premiers de sa ville, on est obligé de tenir son rang et de figurer sur toutes les listes de souscriptions locales (4) ». Il faut ajouter que la vie chère a entraîné une augmentation sensible des appointements des clercs, loyer de l'étude, frais de bureau, etc., dépenses qui, réunies aux avances

(1) Jeannest-Saint-Hilaire, *op. cit.*, p. 26.

(2) *Ibid.*

(3) Loyseau. *Traité des offices*, liv. I, ch. 8, n^{os} 22 et 26.

(4) Rouxel. *La crise notariale*, 1891, p. 96.

que le notaire est, en fait obligé de faire à l'enregistrement, rendent nécessaires des fonds de roulement hors de proportion avec l'importance de l'étude, surtout pour les notaires de canton et d'arrondissement (1).

Enfin, des transformations survenues dans la vie économique de la France qui ont eu leur répercussion sur le notariat, la *crise agricole* qui a sévi à partir de 1870, est une des plus importantes.

« En 1871, dit M. Tournier (2), les dommages causés par l'ennemi dans une moitié de la France et la gelée des blés dans la même région, ont porté le premier coup à la propriété rurale. Le Midi a subi l'invasion du phylloxéra. Ensuite, l'emprunt des cinq milliards a enlevé aux campagnes une bonne part de l'argent qui s'employait en achats de terre ou en prêts à la culture. Puis est venu l'accroissement constant des impôts de toute nature. Toutes ces causes réunies ont fait succéder la gêne à l'aisance ; enfin, plusieurs mauvaises récoltes combinées avec l'importation considérable des grains (ou des vins) étrangers, ont profondément altéré la richesse publique.

En même temps, la main-d'œuvre devenait plus rare et plus coûteuse, par suite de l'impulsion donnée à la

(1) *Ibid.* « Il faut au jeune notaire, pour entrer en exercice, une somme de 8 à 10.000 francs d'avances, dont les intérêts joints à ceux de son prix d'achat représentent 2.000, 3.000 ou 4.000 francs par an ; ajoutez à cela de 600 à 1.200 francs de frais de clerks et de bureau ; donnez à l'étude un produit moyen de 6.000 à 10.000 francs et calculez ce qui lui reste. »

(2) *Rev. du not.*, n° 8501, XXXII, p. 455.

folle ambition du paysan, qui, fier d'être un peu moins ignorant que son père, a dédaigné le travail des champs pour venir chercher un emploi à la ville ou grossir le nombre des salariés du budget. Si on ajoute à ces causes la révolution monétaire qui faisant passer la plupart des pays civilisés du bimétallisme au monométallisme, a restreint l'instrument d'échange et, par suite, augmenté sa valeur, ce qui s'est traduit par une diminution des prix ; si on y ajoute enfin la répercussion de trop fréquents sinistres financiers à la suite de l'accaparement des grands produits agricoles, on arrive à ce résultat que la valeur des terres et celle des loyers, comparée aux valeurs de 1870, a, dans certaines régions, diminué en 25 ans de 50 à 75 %.

Le notariat, surtout, a souffert énormément de cette crise agricole. D'abord la diminution de la valeur vénale et des revenus de la terre a provoqué le découragement pour les placements en biens-fonds ruraux. D'autre part, chez les populations appauvries, le mouvement des affaires s'est ralenti et les notaires passant moins d'actes, ont vu diminuer le montant de leurs honoraires. Bien plus, la solidité de nombreux placements ayant été compromise par la dépréciation de la propriété foncière, les recours affluèrent contre les notaires, rendus responsables des placements faits par leur intermédiaire, et ils eurent de terribles déceptions lors de la réalisation des gages. « Les fermiers ruinés n'ont plus payé leurs billets ; le prix de leur mobilier et de leurs récoltes vendus sur saisie a été absorbé par le privilège du bailleur. Les biens hypothéqués ont été vendus à vil prix et les créanciers ont exigé du notaire le remboursement inté-

gral (1). » On peut comprendre, dès lors, que les notaires qui ont voulu lutter jusqu'au bout, se soient, devant ces menaces de ruine, jetés dans la spéculation et qu'ils aient cherché à la Bourse, le moyen d'échapper au désastre.

Ainsi, les principaux changements survenus au XIX^e siècle dans l'ordre moral, social et économique, doivent bien être considérés comme les causes indirectes, externes de la crise du notariat.

Voyons-en maintenant les causes internes, celles qui tiennent plus intimement à l'organisation et à l'exercice du notariat.

Nous avons déjà parlé de la *responsabilité excessive* qui affole les notaires et les prive « de ce premier besoin de l'homme : la sécurité, ou tout au moins l'opinion de la sécurité (2) », qui, d'autre part, endort les clients dans une fausse tranquillité dont ils sont les premières victimes, qui est soumise enfin au régime du bon plaisir de la magistrature.

Il nous faut donner quelques indications sur le non renvoi des ventes judiciaires, sur les réductions trop fréquentes imposées par les magistrats taxateurs avant 1898, enfin sur l'insuffisance des garanties de moralité, de capacité et de solvabilité exigées des notaires.

Le *non renvoi des ventes judiciaires*, c'est-à-dire le fait, pour les tribunaux, de retenir à leur barre au lieu de les renvoyer devant notaire les ventes d'im-

(1) Tournier. *Rev. du not.*, n° 8501, XXXII, p. 459.

(2) *Rec. de l'Acad. de législ. de Toulouse*, XXVII, p. 283.

meubles appartenant à des mineurs (1), les licitations intéressant les incapables (2), les ventes d'immeubles autorisées par justice (3), celles d'immeubles dépendant d'une faillite (4) ou d'une succession bénéficiaire (5), en même temps qu'il méconnaît gravement l'intérêt des parties, lèse celui des notaires, en leur retirant une source importante de revenus (6). Or les renvois devant notaire sont devenus toujours plus rares, alors que le nombre des ventes retenues à la barre a souvent augmenté : d'où il est résulté pour les notaires un préjudice très sérieux (7).

D'autre part, jusqu'aux décrets du 25 août 1898 qui ont établi le tarif légal, les honoraires étaient librement fixés entre le notaire et le client (8), sauf, au cas de contestation, le droit pour le client de demander au juge une ordonnance de taxe, en vertu du décret du 16 février 1807. Le juge accordait alors au notaire ce qui lui paraissait juste et il n'est pas étonnant que, possédant une telle liberté d'appréciation, il ait pu en abuser. Il lui est arrivé très souvent « de réduire les honoraires du notaire à des rétributions absolument dérisoires, hors de proportion avec la somme de tra-

(1) Art. 459, C. civ. et 954, C. procéd. civ.

(2) Art. 984, C. procéd. civ.

(3) Art. 997, C. procéd. civ.

(4) Art. 572, C. com.

(5) Art. 988, C. procéd. civ.

(6) V. la Grasserie. *L'Etat actuel et la Réforme du Notariat en France*, 1898, p. 231.

(7) V. *Rev. du not.*, n° 7751 XXIX p. 57; *l'Eclair*, 2 et 3 avril 1888 ; *Circ. com. not.* n° 211.IX, p. 529.

(8) Art. 51, loi ventôse.

avec le montant des frais avancés par lui (1) ». *Les réductions imposées par les magistrats taxateurs* ont donc pu causer aux notaires des dommages pécuniaires très sensibles et, de plus, leur ont fait subir souvent de graves atteintes morales.

Il nous reste, pour en finir avec les causes de la crise du notariat, à dire quelques mots de l'*insuffisance des garanties de moralité, de capacité et de solvabilité exigées des notaires*. A ce triple point de vue, il est juste de reconnaître, avec M. Amiaud (2), que le recrutement du notariat n'était pas entouré de garanties suffisantes.

En effet, le certificat de moralité, délivré par les chambres de discipline, souvent avec une trop grande complaisance, n'a bientôt plus signifié qu'une chose, c'est que l'impétrant n'avait commis aucun délit « au lieu d'être une attestation sincère et exacte de la haute probité, de l'incorruptible austérité qui devraient être toujours et partout les attributs inséparables de la profession notariale (3) ».

C'est que, d'autre part, l'insuffisance des garanties d'instruction (4) a permis l'accès du notariat à tous

(1) Bauby, *op. cit.*, p. 548.

(2) V. *Etudes sur le notariat français*, 1879, p. 28-29.

(3) Bauby, *op. cit.*, p. 578.

(4) « Il nous semble que les humanités arment pour la vie, affinent et polissent l'homme et que les milieux plus élevés, avec l'atmosphère et l'éducation qu'ils comportent, développent la délicatesse des sentiments et aiguïssent le point d'honneur de façon à préserver de certaines faiblesses et de certaines convoitises. » Rouxel. *La crise notariale*, p. 67.

les jeunes gens qui n'avaient pas réussi aux examens du baccalauréat. Le stage était, dans la pratique, rarement effectif et sérieux. Quant au certificat de capacité, délivré par la Chambre d'où relevait l'étude que le candidat se proposait d'acquérir, que pouvait-il signifier si l'on pense à l'indulgence des examinateurs soumis aux influences de parenté et d'amitié ou encouragés à recevoir, comme confrères, des concurrents incapables ? (1).

C'est qu'enfin le cautionnement exigé des notaires pour garantir l'honnêteté et la régularité de leur gestion était insuffisant (2).

Ayant ainsi exposé ses causes multiples et complexes, nous pouvons dire, pour nous résumer, que la crise du notariat doit être attribuée, d'une part aux changements économiques et sociaux qui ont provoqué, à la fois, l'augmentation des charges et la diminution des bénéfices ; d'autre part, à la dissociation qui s'est produite entre les conditions de moralité, de capacité et de solvabilité exigées des notaires et l'extension de leur rôle au cours du XIX^e siècle.

(1) La loi du 12 août 1902 en augmentant la durée du stage (*a.* 36), en instituant un examen obligatoire de premier clerc (*a.* 41) et un autre examen à passer avant tout traité de cession (*a.* 42), a organisé des garanties d'instruction professionnelle sérieuses et suffisantes. Mais elle a gardé un silence injustifiable en ce qui concerne les études théoriques et on peut aujourd'hui, comme auparavant, être notaire sans même avoir un certificat d'études primaires.

(2) D'après le tarif annexé à la loi du 28 avril 1816, les cautionnements varient de 1800 à 25.000 francs (sauf à Paris où ils pensent s'élever jusqu'à 50.000 francs) selon la classe de l'étude et la population de la résidence du notaire.

CHAPITRE III

Les abus et la cause principale de leur
persistance.

A partir de 1830, par suite de l'essor commercial, industriel et agricole que nous avons mentionné précédemment, le notaire est devenu de plus en plus le *dépositaire* des fonds de ses clients. Là est la cause efficiente des abus qui se sont glissés dans le notariat, Le paysan et l'ouvrier, ayant profité de l'accroissement de la richesse publique, voulurent employer leurs épargnes à l'achat d'un lopin de terre ou d'une maison. Mais tandis que le paysan, défiant par nature (1) « s'obstinait à entasser ses écus dans le bas de laine légendaire, les ouvriers, les domestiques et les petits commerçants des villes, plus confiants en raison du milieu dans lequel ils vivaient et de la transformation économique qui s'accomplissait sous leurs yeux, portaient à l'envi leur argent chez le notaire, en attendant le moment venu de réaliser l'acquisition désirée.

C'est à ce moment que le notaire abandonne les saines traditions (2) ». Il faut donc bien voir que la

(1) C'est seulement sous le second Empire, lors des années prospères, qu'il se décida à porter son argent chez le notaire.

(2) C. Cruet dans la France du 13 juillet 1888.

Balzac a fixé cette transformation dans « le contrat de mariage » (*Œuvres complètes, III. Scènes de la vie privée*. Paris,

vieille clientèle, en se modifiant, a contribué aux abus. Devenue toujours plus exigeante et considérant désormais les notaires comme des banquiers, elle a voulu d'eux des avances et l'intérêt des sommes déposées. Les dépôts furent alors pour les notaires une tentation toujours présente d'y puiser dans un moment d'affolement ou de gêne, une occasion de spéculations aventureuses, et on comprend que certains, pris de

édit. Houssiaux, 1874, p. 197-198). « *Maître Mathias* était un noble et respectable débris de ces notaires, grands hommes obscurs, qui ne donnaient pas de reçu en acceptant des millions, mais qui les rendaient dans les mêmes sacs, ficelés de la même ficelle, qui exécutaient à la lettre les fidéicommiss, dressaient décemment les inventaires, s'intéressaient comme de seconds pères aux intérêts de leurs clients, barraient quelquefois le chemin devant les dissipateurs, et à qui les familles confiaient leurs secrets ; enfin l'un de ces notaires qui se croyaient responsables de leurs erreurs dans les actes et les méditaient longuement. Jamais, durant sa vie notariale, un de ses clients n'eût à se plaindre d'un placement perdu, d'une hypothèque ou mal prise ou mal assise. Sa fortune, lentement mais loyalement acquise, ne lui était venue qu'après trente années d'exercice et d'économie... Religieux et généreux incognito, Mathias se trouvait partout où le bien s'opérait sans salaire... *Solonet* était ce jeune notaire qui arrive en fredonnant, affecte un air léger, prétend que les affaires se font aussi bien en riant qu'en gardant son sérieux ; le notaire... qui se fâche d'être pris pour un notaire... qui a sa voiture et laisse vérifier les pièces à ses clercs, le notaire qui va au bal, au spectacle, achète des tableaux et joue à l'écarté, qui a une caisse où se versent les dépôts et rend en billets de banque ce qu'il a reçu en or ; le notaire qui marche avec son époque et risque les capitaux en placements douteux, spéculé et veut se retirer riche de 30.000 livres de rentes, après dix ans de notariat ; le notaire dont la science vient de sa duplicité, mais que beaucoup de gens craignent comme un complice qui possède leurs secrets ; enfin, le notaire qui voit dans sa charge un moyen de se marier à quelque héritière en bas bleus. »

vertige devant les sommes énormes mises à leur disposition, se soient laissé entraîner aux pratiques irrégulières (1), voire même délictueuses ou criminelles que nous allons examiner.

Le notaire, dès que ses clients ont commencé de le charger de la délicate mission de faire fructifier leurs capitaux, s'est livré aux *opérations de banque*. Comme les dépôts qu'il recevait étaient immédiatement productifs d'intérêt, il les plaçait, soit par obligations hypothécaires au porteur ou acceptées par un prête-nom du créancier (2), soit par lettres de change ou billets à ordre sur lesquels le nom du prêteur était laissé en blanc, ce qui aboutissait d'habitude à rendre le notaire garant d'un placement en nom personnel. De plus, il gardait jusqu'à l'échéance les remboursements partiels qui lui étaient faits pour le compte du créancier, ou bien encore on le chargeait de trouver un emploi nouveau au prix du gage réalisé. Il y avait donc, dans son étude, un grand trafic d'argent. Mais avec la diminution progressive du taux de l'intérêt et l'accentuation de la crise agricole, quand les retraits se firent plus nombreux et les rentrées de capitaux ou d'intérêts plus difficiles, la situation du notaire banquier devint critique. Il lutta désespérément jusqu'au jour où les mauvais bruits entraînant la panique, les demandes de remboursements affluè-

(1) Irrégulières, parce que prohibées par l'ord. de 1843, comme nous le verrons par la suite.

(2) Le prête-nom était le plus souvent un clerc de l'étude.

rent. Alors il avoua qu'il ne pouvait tenir ses engagements et ce fut la déconfiture.

Des notaires même ne se contentant pas des opérations de banque, se lancèrent, pour gagner davantage et plus vite, dans les *spéculations de bourse* « opérations aléatoires sur la hausse ou la baisse des effets publics, susceptibles d'entraîner trop facilement leurs auteurs à des pratiques encore plus hasardeuses, à ces marchés à terme qui constituent le jeu de bourse (1) ». Le simple bon sens aurait dû suffire à les en écarter. Mais il paraît malheureusement certain « qu'au temps des splendeurs de l'Union générale et autres sociétés de spéculation, il existait à Paris une salle spéciale où MM. les notaires de province pouvaient se rendre, donner leurs ordres de bourse et en même temps recevoir leurs clients dans des cabinets particuliers (2) ». On conçoit alors à quelles déceptions a pu conduire cette pratique de la spéculation dans laquelle, dit M. Soucaze (3), on engloutit le plus souvent son patrimoine tout entier, les fonds dont on a le dépôt, son honneur et une partie de l'honneur d'autrui.

Enfin les notaires se sont livrés à la *spéculation sur immeubles*. Au moment de la crise agricole, pour protéger leur clientèle et soutenir les cours, pour prévenir aussi les plaintes dont ils pouvaient être l'objet à la suite de placements malheureux négociés par leurs soins, ils ont acheté, pour leur compte, les propriétés mises en vente avec l'espoir de les revendre

(1) Bauby, *op. cit.*, p. 563-564.

(2) Saint-Pol. *La Réforme du notariat*, 1889, p. 26.

(3) *Rev. du not.*, n° 8045, XXX, p. 294.

dans la suite à un meilleur prix. Mais ils n'y ont pas toujours réussi. « Nous avons vu vendre 15.000 francs, disait en 1891, » M. Tournier (1), une terre que le notaire responsable avait cru acheter à bon compte au prix de 50.000 francs. L'année dernière, on vendait 12.000 francs une propriété qu'un notaire, pour se couvrir, avait achetée plus de 50.000 francs. On pourrait, ajoutait-il, citer indéfiniment de pareils exemples. »

Ainsi les spéculations sur immeubles, comme les spéculations de bourse et les opérations de banque, provoquent de nombreux et graves désastres. Mais des notaires ne s'en tinrent pas à ces seules pratiques irrégulières. Glissant sur la pente fatale, ils détournèrent de leur destination des sommes confiées à leur garde et quelquefois même ces abus de confiance se compliquèrent de faux (2) ou d'intentions frauduleuses (3). C'est qu'il était d'autant plus facile aux notaires qui prêtaient l'oreille aux « coupables suggestions de la gêne ou de la pauvreté (4) » de succomber aux mauvais désirs que, n'étant astreints à aucune espèce de comptabilité, ils n'avaient à redouter ni inspection sérieuse ni contrôle sévère. Et c'est par là que la non obligation de la comptabilité doit

(1) *Rev. du not.*, n° 8501, XXXII, p. 459.

(2) Signature des parties contrefaite ; date d'un acte modifiée ; conventions dénaturées au moyen d'additions ou de modifications.

(3) Tel est le fameux Mary Cliquet disparu en laissant sur sa caisse vide cette épigraphe : « Je désintéresserai mes clients quand leur argent m'aura permis de faire fortune ». V. Rouxel, *op. cit.* p. 34.

(4) Bauby, *op. cit.*, p. 569.

être considérée comme la cause principale de la persistance des abus qui s'étaient glissés dans le notariat. Beaucoup de notaires, en effet, ne tenaient pas de registres de comptabilité, ou n'en tenaient que d'informes et d'incomplets dans lesquels eux-mêmes ne pouvaient pas toujours se reconnaître. Nonchalance ou calcul, cette situation était déplorable à tous égards. Dans ces conditions, les recouvrements s'effectuaient avec des difficultés très grandes lorsqu'ils n'étaient pas devenus absolument impossibles. Et encore n'était-ce là que le moindre inconvénient de cette pratique. Dans la plupart des cas, ce désordre dans les affaires s'opposait à ce que le notaire se rendit un compte exact de sa situation réelle ; et cette circonstance, aggravée souvent par une confusion regrettable entre les dépôts et ses deniers personnels, l'empêchait de s'apercevoir à temps que ses dépenses n'étaient pas proportionnées à ses bénéfices » (1).

Aussi dès que, parallèlement à la complication des affaires, les notaires, sortis des limites de leur mission légale, eurent commencé de se livrer aux diverses opérations qui aboutirent trop souvent à des désastres, on se préoccupa, tant du côté du gouvernement que des compagnies de notaires, de combler la lacune de la loi de ventôse et d'apporter aux abus que nous connaissons, les remèdes que nous allons voir : ils consistent tant en mesures législatives et circulaires ministérielles qu'en réformes adoptées par le notariat lui-même en dehors de toute intervention gouvernementale.

(1) Bauby, *op. cit.*, p. 576.

CHAPITRE IV

Les remèdes. — Leur insuffisance.

§ 1^{er}. — L'ORDONNANCE DE 1843. — LES CIRCULAIRES
MINISTÉRIELLES DE 1840, 1843, 1876.

Les désastres qui éclatèrent vers 1840, à la suite de spéculations de bourse malheureuses, provoquèrent la première intervention des pouvoirs publics. La circulaire ministérielle du 5 février 1840 (1) interdit aux notaires les opérations rapides et périlleuses du commerce, l'achat et la revente d'immeubles et de créances et appelle sur les abus qui, depuis quelques années alarmaient la confiance publique, la surveillance la plus active des procureurs généraux et des chambres de discipline.

En 1843, les diverses opérations de négoce et d'agio-tage sont de nouveau prohibées par l'art. 12 de l'ordonnance du 4 janvier (2), qui interdit aux notaires soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement, soit indirectement : de se livrer à aucune spéculation de bourse ou opération de com-

(1) Dalloz, *Rép. de législ.* V. Notaire, p. 726, n° 672.

(2) Ordonnance du 4 janv. 1843, relative à l'organisation des chambres des notaires et à la discipline du notariat.

merce, banque, escompte et courtage ; de s'immiscer dans l'administration d'aucune société, entreprise ou compagnie de finance, de commerce ou d'industrie ; de faire des spéculations relatives à l'acquisition et à la revente des immeubles, à la cession de créances, droits successifs, actions industrielles et autres droits incorporels ; de s'intéresser dans aucune affaire pour laquelle ils prêtent leur ministère ; de placer en leur nom personnel des fonds qu'ils auraient reçus même à la condition d'en servir intérêt ; de se constituer garants ou cautions, à quelque titre que ce soit, des prêts qu'ils auraient été chargés de constater par acte public ou privé ; enfin de se servir de prête-noms en aucune circonstance, même pour des actes autres que ceux désignés ci-dessus.

Quelques jours après, une instruction (1), adressée aux procureurs généraux, attirait particulièrement leur attention sur la prohibition de ces actes, « auxquels les notaires ne sauraient se livrer sans s'exposer à compromettre leur position et les intérêts de leurs clients ».

Il semble que ces mesures eussent dû suffire pour mettre le public à l'abri des opérations hasardeuses des notaires. Mais la faiblesse des chambres de discipline (2) et la difficulté qu'il y avait de découvrir et

(1) Instruction du 12 janvier 1843 (*J. N.* 1843 art. 11.534).

(2) Les chambres de discipline ne se sont pas toujours suffisamment soucié de l'exercice de leur pouvoir disciplinaire. Il est vrai que l'usurpation fréquente de leurs attributions par les tribunaux judiciaires et les refus répétés de la Chancellerie de sanctionner leurs décisions étaient de nature à les décourager.

d'arrêter à temps les pratiques irrégulières (1), ruinèrent les effets heureux de l'art. 12 et bientôt le nombre des désastres notariaux qui n'avait pas dépassé jusqu'alors la moyenne annuelle de 12 ou 13, s'éleva au chiffre de 19 ou 20. En 1875, il atteignit 28.

C'est alors que M. Dufaure, garde des sceaux, adresse aux procureurs généraux la grande circulaire du 19 octobre 1876, destinée à combler les vides laissés par le législateur de l'an XI et de 1843 (2). Après avoir rappelé les prescriptions de l'art. 12 et conseillé aux chambres de les faire afficher dans toutes les études, la circulaire engage les notaires à ne pas différer leurs recouvrements au-delà d'une année, afin qu'ayant un fonds de roulement suffisant, ils ne soient plus exposés aux tentations ou condamnés aux expédients regrettables. Quant à la comptabilité, il est essentiel, dit-elle, de rappeler aux notaires qu'elle doit être tenue avec soin et régularité, car rien ne leur est plus nécessaire que de pouvoir se rendre compte, jour par jour, de leur situation vis-à-vis de chacun de leurs clients (3).

(1) Comme les clients étaient de connivence avec le notaire, ces pratiques irrégulières ne se révélaient que le jour où celui-ci, ne pouvant plus rembourser, devenait l'objet de plaintes.

(2) « (Le notariat), cette vieille et nécessaire institution, disait-elle, si respectée et si digne de l'être dans la plupart de ses représentants, finirait par être menacée non seulement dans sa réputation, mais encore dans l'exercice de ses privilèges, si nous ne nous efforçons, avec l'aide des chambres de discipline, d'arrêter le mal partout où il se révèle ». *V. Rev. du not.* 1876, n° 5277.

(3) Il est certain que la plupart des notaires qui se rendaient coupables de détournements, n'étaient pas tous de

Cependant, malgré les nouvelles mesures de surveillance prescrites par cette circulaire et l'observation plus rigoureuse des prohibitions édictées par l'ordonnance de 1843, les catastrophes notariales ont continué de se reproduire avec un caractère de fréquence et de gravité inaccoutumé et le chiffre des sinistres s'est élevé successivement à 31 en 1882, 41 en 1883, 55 en 1884 (1).

L'intervention gouvernementale fut donc impuissante à détruire le mal. Voyons si du moins les réformes adoptées dans le notariat, soit par la Chambre des notaires de Paris, soit par les Compagnies de province réussirent à l'enrayer.

§ 2. — RÉFORMES ADOPTÉES PAR LA CHAMBRE DES NOTAIRES DE PARIS

La Chambre des notaires de Paris fut la première à se rendre compte des dangers qui pouvaient résulter pour les notaires des opérations de commerce, banque, change, courtage et, par deux délibérations du 10 avril 1813 et du 2 août 1827, elle les leur interdit expressément comme une violation de leurs premiers de-

mauvaise foi au début, mais souvent le défaut d'écritures les a trompés sur leur situation. Ils ne se sont aperçus que trop tard que leurs dépenses étaient supérieures au produit de l'étude, et placés sur une pente glissante, ils se sont laissés entraîner jusqu'à disposer des fonds de leurs clients. *Circ. 19 oct. 1876.*

(1) Rapport du garde des sceaux au Prés. de la Rép. *Journal Off.*, 30 janvier 1890.

voirs (1). Elle les met aussi en garde contre les comptes courants dans les caisses publiques et contre l'abus des dépôts, jugeant avec raison qu'un notaire doit toujours être prêt à rembourser les sommes qui lui ont été confiées.

Plus tard, devant l'insuffisance de l'ordonnance de 1843, voyant qu'il ne suffisait pas d'interdire la pratique des opérations irrégulières, elle impose, pour mieux assurer la conservation des dépôts, la tenue d'une comptabilité régulière (2) et organise son contrôle. Les notaires de Paris tinrent dès lors une comptabilité étude, une comptabilité personnelle et une comptabilité de cabinet. La comptabilité étude se composait d'un journal constatant les recettes et les dépenses et d'un registre où celles-ci étaient reportées pour chaque acte et ces deux livres, qui se contrôlaient, devaient être balancés mensuellement. La comptabilité personnelle se tenait sur un cahier de recettes et de dépenses qui indiquait le fonds de roulement et devait, comme les livres précédents, être balancé chaque mois. La comptabilité de cabinet, enfin, consistait en un journal et un livre de compte avec chacun des clients.

Quant au contrôle de la comptabilité et des opérations notariales indispensable pour assurer l'efficacité de ces réformes, la Chambre des notaires de Paris le confie aux syndics, tout indiqués pour cette mission,

(1) Dalloz, *Rép. V. Notaire*, n° 428.

(2) « La science et la pratique de l'ordre dans sa comptabilité sont pour tout notaire aussi essentielles que la connaissance du droit et des règles professionnelles ». Motifs de l'enquête adoptée par la Chambre le 29 octobre 1849.

car l'art. 17 de l'ordonnance de 1843 les chargeait de déférer à la Chambre les faits relatifs à la discipline et les obligeait même à les lui dénoncer (1). Ce contrôle, qui fonctionna dès 1848, a donné d'excellents résultats, si bien que lorsque la loi du 13 mai 1863 qui ajouta le mot « officier public » à l'art. 408 du Code pénal, éleva la peine de l'abus de confiance, un magistrat de l'époque dit : « La nouvelle loi n'a pas été faite pour le notariat de Paris » (2). En 1864, pour perfectionner encore le système de contrôle, la Chambre organise, par arrêté du 17 mars, la *Commission permanente de la comptabilité*. Composée de trois membres, dont un syndic et autorisée à se présenter au nom de la Chambre, sans avis préalable, la Commission devait dénoncer au syndicat les faits paraissant contraires à la discipline et exercer sur la comptabilité une surveillance sévère. Ce système présentait sur le précédent un triple avantage : la commission déchargeait les trois syndics (3), trop peu nombreux pour assurer un contrôle efficace ; elle avait d'autre part la supériorité de la spécialisation et de la permanence ; enfin de sa collaboration continue avec le syndicat (elle comptait parmi ses membres un syndic) il y avait tout lieu d'attendre un résultat excellent.

Le président de l'assemblée générale du 1^{er} mai 1867 pouvait dire avec raison : « Un examen conservateur

(1) La Chambre engageait les syndics « à marcher avec énergie et avec suite dans cette voie de surveillance qui prévient le mal et, au besoin le répare ». *Séance du 13 janv. 1848*.

(2) Rapporté par Durand. *Des opérations et de la comptabilité notariale et de leur contrôle*, 1910, p. 66, note.

(3) *Maximum* fixé par l'art. 7 de l'ord. de 1843.

des fautes et des négligences a été organisé par la Chambre. Il est continuuel, il s'exerce à l'improviste ; il fonctionne sans froissement, sans investigations exagérées et inutiles ; ...il rectifie quand il en est besoin ; il enseigne en portant la conviction, mais il est persévérant ; c'est un de ses mérites. Puissent les destinées futures de la Compagnie être dirigées dans le même esprit ! Créé en 1849, l'examen de la comptabilité a été le salut du notariat de Paris. »

En 1872, un nouveau pas est fait : on s'achemine vers la comptabilité uniforme. Dès leur entrée en fonctions les notaires reçoivent des modèles de registres dont l'utilisation générale permet un contrôle plus sérieux et en même temps plus rapide de la comptabilité.

Enfin, en 1877, la Chambre complète ses instructions sur la tenue des livres (1) et incite la Commission permanente à la plus grande sévérité vis-à-vis des notaires qui, ne se rendant pas à ses exhortations, se laisseraient aller aux anciens errements.

Grâce à ces mesures, à la tenue exacte d'une comptabilité uniforme (2), à l'excellence des méthodes conseillées, aucune catastrophe n'a atteint le notariat parisien, pas même dans la sombre période de 1870-71, malgré l'invasion, le siège, la commune et bien que

(1) Chambre des notaires de Paris, *Guide de la comptabilité notariale*, Chaix, 1877.

(2) « Nos livres de comptabilité semblent devoir être adoptés comme type de la comptabilité obligatoire que les études législatives actuellement en cours aboutiront vraisemblablement à imposer aux notaires ». Paroles du président de l'assemblée générale du 1^{er} mai 1889.

dans ces temps troublés les affaires aient été suspendues et les recettes nulles. C'est dire le précieux service qu'ont rendu les réformes adoptées par la Chambre des notaires de Paris et dont nous allons retrouver l'inspiration dans les remèdes préconisés par les Compagnies de province.

§ 3. — RÉFORMES ADOPTÉES PAR LES COMPAGNIES DE PROVINCE. — ROLE DU COMITÉ DES NOTAIRES DES DÉPARTEMENTS.

Lorsque, sous la Monarchie de juillet, quelques déconfitures notariales se produisirent qui alarmèrent l'opinion publique, de vives critiques furent dirigées contre la corporation tout entière, et l'on alla jusqu'à parler de supprimer la propriété des offices (1). Le notariat sentit alors le besoin de s'unir pour défendre ses intérêts et la Chambre des notaires de Caen, prenant l'initiative du mouvement, adressa, le 7 août 1840, une lettre à tous les notaires de France dans laquelle elle exposait le programme et le but de l'association future (2) : « assembler les notaires ; faire pour chaque arrondissement une espèce d'enquête sur la situation du notariat, sur les abus qui peuvent exister et les moyens de les faire disparaître et sur les modi-

(1) Notamment, en 1839, à la commission nommée pour examiner les questions ayant trait aux offices.

(2) V. Langlois. *Rapport sur les travaux de la Compagnie des notaires de l'arrondissement de Caen 1804-1893*. (Caen, 1894, p. 61 et s.).

fications à apporter à la loi organique du notariat ; réunir les documents au chef-lieu de la cour royale pour y être coordonnés ; transmettre le tout à un comité de quelques délégués établi à Paris et chargé de communiquer au nom du notariat de province avec M. le garde des sceaux ». De cette initiative est née la *Conférence des notaires des départements*, constituée définitivement en janvier 1842, et qui prit, en 1848, le nom de *Comité des notaires des départements*.

La Conférence dirige tout d'abord son activité vers la suppression des opérations de commerce et de banque et s'efforce d'obtenir des chambres de notaires l'obligation pour leurs membres de tenir une comptabilité régulière. Elle devait ne s'occuper que plus tard de la question du contrôle, car, à cette époque, c'est surtout à la pratique des opérations de commerce et de banque qu'était attribuée la véritable cause des sinistres. M. Jeannest-Saint-Hilaire disait en 1842 : « Défendez l'agiotage et la fraude aura disparu (1). »

Cependant, à mesure que s'accroît le mouvement des affaires et des capitaux, lorsque l'accroissement de la fortune mobilière entraîne de plus en plus les notaires hors des limites de leur rôle légal, la Conférence comprend la nécessité d'organiser le contrôle de la comptabilité, et, en 1843, elle élabore un premier projet de règlement général (2). A ce projet qui, dans son art. 26 imposait aux notaires la tenue de trois livres (3), la Conférence avait ajouté une note d'après

(1) Rapporté par Durand, *op. cit.* p. 74.

(2) V. *Circ. com. not.* n° 186, p. 182 (Tome I^{er}, réimpr. p. 171).

(3) Un livre journal ou de caisse ; un livre d'étude pour

laquelle les Compagnies pourraient imposer à leurs membres l'obligation de tenir une comptabilité régulière, ce qui supposait sinon une sanction, du moins la vérification de l'existence et de la tenue des livres.

Mais cela ne pouvait suffire et en 1854, à la suite d'une réunion des délégués des départements et des notaires de Paris, un nouveau projet de décret et un mémoire sont adressés à M. Abbatucci, ministre de la Justice. Les chambres étaient chargées (*art. 1*) de prendre les mesures de surveillance intérieure nécessaires pour prévenir et réprimer les infractions aux dispositions tant de l'*art. 12* de l'ordonnance du 4 janvier 1843, que du présent décret. Quant au contrôle, on le confiait au syndic (*art. 5*). Il devait exiger que chaque notaire lui justifie d'une comptabilité suffisante et la Chambre pouvait lui adjoindre un ou plusieurs de ses membres pour le suppléer. Chaque année, dans la séance qui précède l'Assemblée générale du mois de mai, le syndic rendrait compte de l'accomplissement de sa mission et mention en serait faite au procès-verbal. On espérait que ce contrôle, exercé confidentiellement et avec régularité, donnerait ou maintiendrait les habitudes d'ordre qui, seules, permettent aux notaires de connaître exactement leur situation.

Mais M. Abbatucci quitte bientôt le ministère et ce projet n'aboutit pas.

En 1859, M. Delangle, admettant notamment « la justification d'une comptabilité suffisante pour cha-

les frais d'actes ; un livre relevant les comptes et établissant la situation du notaire vis-à-vis de ses clients.

que notaire à un délégué de la Chambre » (1), demande au Comité des notaires un projet d'articles additionnels à l'ordonnance de 1843. Le comité reprend alors son projet de 1854 et le vote, en Assemblée générale, le 6 août 1859. L'art. 1 était maintenu intégralement. L'art. 5 était ainsi modifié : « La Chambre, par l'un ou plusieurs de ses membres, délégués à cet effet, exercera la surveillance. » Ainsi était nettement affirmé le principe du contrôle par la Chambre des opérations et de la comptabilité des notaires. Mais ce projet, pas plus que les précédents, n'aboutit et sans doute il faut attribuer cette indifférence des pouvoirs publics au fait que sous le second Empire les déconfitures étant devenues plus rares, le gouvernement s'est désintéressé des améliorations.

Cependant, malgré les échecs subis par ses projets successifs, le comité des notaires persévéra dans la voie qu'il s'était tracée. Après la circulaire de 1876 il appelle de nouveau l'attention sur la nécessité de la comptabilité et engage les Chambres à exiger au moins que chaque notaire indique le système de comptabilité suivi dans son étude et sa situation personnelle (2).

Puis, imitant la Chambre des notaires de Paris, il publie avec des modèles de registres, une étude sur la manière de tenir la comptabilité (3). La Comptabilité Etude, spéciale aux recettes et dépenses concernant les actes et la tenue de l'étude se composerait

(1) *Circ. com. not.* T. III n° 97, p. 224.

(2) *Circ. com. not.* T. V, réimp. n° 157, p. 296.

(3) V. *Circ. com. not.* n° 188, p. 11 et s.

des trois livres suivants : un livre de caisse ou main-courante où seraient inscrites, au fur et à mesure, les recettes et les dépenses concernant l'étude ; un journal d'étude ou livre de taxe relatant les opérations ayant donné lieu à une dépense ou à un honoraire ; un grand livre des frais ou registre des débits avec le relevé, au nom de chaque client, de ses opérations et des sommes dues ou versées par lui.

La comptabilité Clients, spéciale aux recettes et dépenses concernant les clients, devait également se composer de trois livres : un livre de caisse vérifié chaque soir par le notaire ; un grand livre dit des comptes clients sur lequel un compte serait ouvert au nom de chaque client ; un cahier de balance des comptes des clients et un relevé des recouvrements.

Enfin le comité recommande aux notaires de toujours délivrer des reçus détachés d'un registre à souches pour éviter les erreurs et les omissions.

Nous verrons plus loin le projet de règlement général le plus important, celui de 1885, origine directe des décrets de 1890, mais nous pouvons déjà porter un jugement sur l'œuvre du comité des notaires. Par les conseils éclairés qu'il a prodigués, par les enquêtes qu'il a conduites, par son désir continu de parfaire l'institution, par ses nombreux projets de règlement, par le souci constant qu'il a eu de maintenir l'honneur de la corporation, il a exercé une influence bien-faisante sur le fonctionnement du notariat et la marche des affaires. Son action prouve, d'autre part, que le notariat ne s'est pas montré hostile à l'obligation de tenir une comptabilité et de se soumettre à un contrôle

Il nous reste à voir dans quelle mesure les Compagnies de province ont adopté les réformes préconisées avec tant de zèle par le comité des notaires.

De nombreuses chambres comprirent parfaitement que l'inobservation de l'art. 12 et le défaut de comptabilité et de surveillance pouvaient être fatals au notariat. La Compagnie de Bar-sur-Aube, la première, édicte, le 27 juin 1843, un règlement approuvé par la Chancellerie, dans lequel elle prend des mesures spéciales de discipline à l'égard des opérations dangereuses, de la comptabilité et de son contrôle (1). La Chambre de Dijon va plus loin. Par un règlement du 26 août 1847 (2), elle impose la comptabilité et décide même que l'inspection devra s'enquérir des charges et dépenses personnelles des notaires. La Chambre de Corbeil prescrit une vérification annuelle rigoureuse avec visa sur le livre de caisse (3). De 1849 à 1890, plusieurs Compagnies (4) instituent une commission de comptabilité, chargée de faire des inspections annuelles et de s'assurer de la bonne tenue de l'étude en général et de la comptabilité en parti-

(1) V. Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, 1904, p. 395 et s.

(2) *J. N.*, 1889, p. 49.

(3) *Circ. com. not.*, 31 mars 86, n° 196, p. 181.

(4) Compagnies de Barcelonnette, Bordeaux, Castelnau-dary, Châlons-sur-Saône, Chartres, Dôle, Epervay, Etampes, Evreux, Lure, Lyon, Mamers, Nogent-sur-Seine, Orléans, Poitiers, Rambouillet, Rennes, Saumur.

V. *Circ. com. not.*, 10 juin 85. *Rev. du not.*, n° 7184, XXVI, p. 691 et n° 8343, XXXI, p. 679.

culier. Quelques-unes dressent aussi des modèles de registres et les distribuent.

Si, cependant, un assez grand nombre de chambres, pour combattre les abus qui s'étaient glissés dans le notariat, employaient les méthodes préconisées par la Chambre des notaires de Paris et le comité des départements, beaucoup d'autres n'eurent pas l'énergie suffisante pour édicter des règlements intérieurs susceptibles de combattre le mal (1). Sans doute, dans la plupart des grandes villes, les notaires en vinrent à tenir une véritable comptabilité et les études importantes eurent des registres suffisants pour permettre à leurs titulaires de se rendre compte de leur situation. Mais, dans les petites villes et dans les campagnes, la comptabilité resta incomplète et mal tenue, réduite le plus souvent à des notes informes, à des fiches mobiles et ne rendant ainsi pas plus de services que si elle n'avait pas du tout existé.

On peut donc dire que les remèdes préconisés furent insuffisants pour une partie du notariat de province. Dans les années de 1880 à 1890, le nombre des sinistres s'accroît au point de rendre la situation intolérable (2). Il aurait fallu que les pouvoirs publics sanctionnassent par un décret les projets du Comité des notaires pour que toutes les Chambres fussent obligées d'observer les prescriptions nouvelles et de

(1) Il faut dire aussi que certaines Chambres furent découragées par les refus que la Chancellerie opposa à leurs demandes d'homologation. V. *Circ. com. not.*, n° 196, t. IX, p. 198.

(2) *Ibid.*, p. 181 et s.

les faire respecter par les notaires. Il aurait fallu, en d'autres termes, rendre la comptabilité obligatoire et uniforme et organiser son contrôle.

Il fallait d'abord, disons-nous, rendre la comptabilité *obligatoire*. Les événements ont prouvé que l'illusion avait été grossière de croire que les notaires auraient tenu une comptabilité régulière sans y être contraints par la loi. Cette première mesure pouvait être considérée comme une nécessité d'ordre public. « Les notaires, dit M. Amiaud (1), sont des fonctionnaires désignés par la loi pour recevoir les conventions des parties, et les dépôts qui leur sont faits sont une conséquence de ces conventions, une suite nécessaire du mandat dont l'officier public est presque toujours investi. Il importe donc à l'ordre social que le fonctionnaire, désigné à la confiance des citoyens, soit vraiment digne de cette confiance et que des garanties sévères soient prises contre les officiers « prévaricateurs ».

La comptabilité obligatoire avantageuse pour le public parce qu'elle peut servir de titre probatoire à l'appui de certaines demandes ou réclamations (1) et que sur elle peut être basée une action de restitution pour les sommes dont le notaire est comptable, est utile aussi aux autorités disciplinaires dont elle facilite le contrôle. Tenu à l'ordre le plus absolu, à la

(1) *Etudes sur le notariat français*, 1879, p. 89.

(2) Dans la mesure, comme nous le verrons plus loin, où ce mode de preuve est compatible avec le secret professionnel.

plus grande régularité, le notaire qui doit produire des registres se complétant les uns les autres, ne peut songer à réparer une faute ou une négligence sans en laisser de trace, car ses écritures deviennent le fidèle reflet de ses opérations. S'il s'agit enfin pour les chambres de discipline ou pour le ministère public de donner un avis ou de faire un rapport sur la valeur de l'office en cas de mort, déconfiture ou transmission, les registres obligatoires leur fournissent les indications les plus exactes sur la situation active ou passive du notaire.

Mais l'obligation de la comptabilité n'offre pas seulement des avantages pour le public et les autorités disciplinaires. Elle est aussi pour le notaire une excellente sauvegarde. « C'est l'inévitable et sévère témoin qui se dresse devant sa conscience et qui le conseille et le protège à l'heure des tentations et des défaillances (1) ». Elle le force à se rendre compte de sa fortune, de ses recettes, dépenses, déboursés, avances, dettes, s'il ne veut pas être exposé continuellement à des sanctions disciplinaires. Elle le met d'autre part à l'abri des dangereuses sollicitations de la clientèle dont, désormais, il n'acceptera plus les fonds, à charge d'en servir intérêt car ses livres seraient les témoins de sa faute, ou à qui il refusera de faire des avances sur les sommes dont il est dépositaire car il ne pourrait plus représenter les fonds prêtés.

Enfin, la comptabilité obligatoire est utile à un dernier point de vue. C'est que, sans elle, tout contrôle

(1) Tappie. *Disc. rentrée*, Chambéry, 3 nov. 1877, p. 15.

est impossible et que, sans contrôle, dès lors sans sanction, les notaires peuvent ne tenir aucun compte des obligations qui leur sont imposées. C'est bien ce qui s'était produit. On avait interdit les pratiques irrégulières et dangereuses et pris des précautions pour sauvegarder les dépôts, mais on n'avait rien fait pour assurer l'efficacité de ces mesures. Sans doute, l'article 13 de l'ordonnance de 1843 disait que les contraventions aux prohibitions portées en l'article 12 seraient poursuivies, lors même qu'il n'existerait aucune partie plaignante, et punies, suivant la gravité des cas, en conformité des dispositions de la loi de ventôse et de l'ordonnance de 1843, mais comment les organes de contrôle, sauf le cas de plainte de la victime, auraient-ils pu savoir qu'un notaire avait spéculé avec les fonds à lui confiés si ce notaire ne tenait aucune comptabilité ?

Il fallait donc organiser le *contrôle de la comptabilité* des notaires, appelés à remuer des sommes d'argent considérables et qui tiennent entre leurs mains le sort de la fortune publique qui est l'ensemble des fortunes privées. Il fallait d'autant plus réprimer les abus que le notariat avait plus d'importance et d'utilité.

Le contrôle de la comptabilité, en ouvrant les yeux au notaire, en le protégeant contre lui-même, aurait certainement rendu les catastrophes plus rares. Négligent ou incapable, il n'eût pu cacher sa situation et s'acharner à rester en fonctions jusqu'à l'inévitable désastre ; des inspecteurs vigilants l'auraient contraint de céder sa charge aux premiers indices de ruine. Le contrôle aurait ainsi profité aux

clients, à chaque notaire en particulier et à la corporation tout entière sans compromettre cependant son indépendance et sa dignité. Les règles de discipline plus sévères qu'elle se serait imposées, au lieu de la diminuer l'auraient grandie dans l'estime et la considération publique.

Nous avons dit qu'il fallait, en troisième lieu, rendre la comptabilité *uniforme*. Elle aurait permis au successeur de se rendre exactement compte du produit de l'étude, d'utiliser et de continuer le mode de comptabilité de son prédécesseur ; elle aurait facilité, d'autre part, le contrôle des autorités disciplinaires. « L'unification disait en 1876 M. Amiaud (1), aurait mille avantages ; elle seule peut protéger le notariat contre l'esprit d'innovation qui, pour un tel objet, tant qu'on laissera quelque chose à faire, peut suggérer mille tracasseries. D'autre part, elle seule peut procurer la stabilité dans une matière où elle est tellement désirable, au point de vue même du but d'ordre qu'on poursuit. Des règles générales et uniformes, si elles étaient consacrées, auraient enfin cet avantage que chacun pourrait, en fort peu de temps, être initié à la connaissance exacte de l'état des affaires de chaque étude. On n'aurait aucune peine, dans les cas où la communication des livres peut être exigée, à lire dans la comptabilité du notaire et les clerks appelés souvent d'un arrondissement dans un autre, pour y traiter ou pour achever leur stage, seraient partout

(1) Observations sur la Circ. du 19 oct. 1876, reproduites dans *Etudes sur le notariat français*, p. 88-89.

aptes à se servir de la comptabilité de l'étude ou à la continuer. Mais nous avons, pour conseiller l'uniformité en ces matières, un motif plus grave, parce qu'il nous paraît reposer sur une considération juridique. Il y a des faits qui, par essence, échappent aux règlements particuliers et appartiennent au règlement général. Selon nous, la comptabilité notariale est de cette catégorie, parce que les notaires ne doivent pas seulement la tenir dans leur intérêt particulier, mais dans un intérêt public et qu'il importe aux parties, aux corporations, que certaines garanties soient prises à cet égard. »

Ainsi, rendre la comptabilité obligatoire et uniforme et organiser son contrôle étaient les remèdes nécessaires pour vaincre le mal. Rester dans le *statu quo*, c'était exposer le notariat au pire danger, à un de ces retours de l'opinion dont les conséquences sont toujours très graves.

Le Comité des notaires qui, depuis longtemps, avait vu et compris le péril, le signalait avec énergie et franchise à la corporation tout entière, sentant bien qu'il y avait un intérêt majeur à ne pas laisser se produire plus longtemps des déconfitures et des ruines qui détruisaient la considération des Compagnies et la confiance de ses membres.

En 1885, envisageant l'avenir « le cœur plein d'angoisse (1) », il allait, une fois de plus s'efforcer d'appliquer un remède énergique aux plaies du notariat.

(1) *Circ. com. not.*, n° 196, p. 190.

Le 10 juin, il adresse aux compagnies, adhérentes ou non, un projet de règlement général en 88 articles et une circulaire. Les réformes préconisées dans les projets précédents étaient reprises, développées et adaptées aux nécessités nouvelles (1). Le comité voulait, comme il le disait (2), reprendre une tradition déjà ancienne et remettre au jour des règles déjà acceptées par le notariat, règles dont l'expérience avait consacré la sagesse. Les articles 13, 14, 15, qui nous intéressent plus particulièrement, furent adoptés à l'assemblée générale des délégués tenue le 27 octobre 1886 (3), les deux premiers à l'unanimité, le troisième à l'unanimité moins cinq voix.

L'article 13, indépendamment des prohibitions contenues dans l'article 12 de l'ordonnance de 1843, interdit encore aux notaires : de faire des opérations de bourse ou de banque, et, comme conséquence, de faire des prêts ou avances ayant ce caractère ; de souscrire, endosser ni accepter aucune lettre de change ou autre valeur commerciale et même de faire habituellement des prêts à leurs clients, avec leurs deniers personnels ou autres, sur simples billets ou reconnaissances ; de s'obliger à servir des intérêts de capitaux à eux déposés soit en vue de placements hypothécaires, soit pour tout autre cause ; enfin, de faire signer des billets ou reconnaissances en laissant les noms des créanciers en blanc.

(1) *Rev. du not.*, sept. 85, p. 687 ; mars 86, p. 217 ; mai 87, p. 39.

(2) *Circ. com. not.*, n° 196, p. 183

(3) *Circ. com. not.*, n° 199, p. 245 et s.

L'article 14 pose le principe de la comptabilité obligatoire et uniforme que les notaires devront tenir régulièrement et qui constatera les recettes et les dépenses effectuées pour le compte des clients. Elle comprendra les quatre livres suivants : un livre de caisse portant, jour par jour, les dépôts et les retraits des sommes et, généralement, toutes les recettes et les dépenses à l'occasion de leurs fonctions ; un registre d'étude portant, dans l'ordre chronologique des actes, sous le nom du client débiteur, les droits d'enregistrement, timbre, hypothèques et autres déboursés, ainsi que les honoraires de chaque acte ; un grand livre comprenant le compte personnel de chacun des clients (1) ; un livre destiné spécialement aux dépôts des valeurs au porteur qui seront remises aux notaires à cause de leurs fonctions.

Enfin, l'article 15 organise la vérification des livres, de la caisse et des valeurs. « Elle sera faite au moins une fois l'an, par deux délégués opérant ensemble et désignés par la Chambre. Les infractions relevées par les délégués, lors de la vérification, seront signalées à la chambre de discipline. L'exécution matérielle de l'inspection sera constatée dans le procès-verbal de l'une des deux assemblées générales. Les délégués seront choisis parmi les membres de la Chambre des notaires en exercice et les notaires honoraires. Autant que possible, les vérifications seront faites, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, ou

(1) Tous les comptes seront tenus de manière à pouvoir être immédiatement balancés et arrêtés ; un relevé général devra être fait au moins une fois par année (art. 14).

dans un canton, par des délégués étrangers à ces résidences. »

Le projet de règlement de 1885 ouvre une période de cinq ans pendant laquelle les influences les plus diverses se sont exercées pour obtenir du gouvernement, devant une situation chaque jour plus critique (1), la consécration légale des réformes préconisées.

CHAPITRE V

La préparation des décrets de 1890.

Nous examinerons d'abord l'action du *notariat* (à partir de 1885) : elle se manifesta par voie collective et par voie individuelle.

Le Comité des notaires avait recommandé, dans ses circulaires, d'adopter les mesures nécessaires pour le contrôle des opérations et de la comptabilité (2). Il

(1) De 1885 à 1890, le nombre des suicides, fuites, arrestations, condamnations a été considérable. De 54, en 1885, le nombre des destitutions est passé à 71 en 1886, 75 en 1887, 68 en 1888 et 103 en 1889. En 1889, 46 notaires firent perdre 13 millions à leurs clients. V. *Rev. du not.*, n° 8045, XXX, p. 279 et Bauby *op. cit.*, p. 527 et 528.

(2) *Circ. com. not.* du 28 mars et 26 sept. 1888 (n° 203 et 204, t. IX, p. 3 et 30).

fut écouté par de nombreuses compagnies, parmi lesquelles il faut citer celles de Rouen, Lille, Nantes, Toulouse, Angers, Besançon et Caen. Et, à l'assemblée générale du 24 octobre 1888 (1), pour que le comité puisse se mettre en rapport avec les pouvoirs publics dans le cas où la Chancellerie voudrait préparer un décret complémentaire de l'ordonnance de 1843, l'ordre du jour suivant fut voté à l'unanimité moins une voix : « les délégués donnent au Comité les pouvoirs les plus étendus, à l'effet de solliciter que la comptabilité et le contrôle fussent ordonnés dans les termes des articles 14 et 15 du projet de règlement public du 10 juin 1885 ou dans l'esprit de ces articles ». Il faut signaler aussi, comme manifestation de l'action collective du notariat en faveur des réformes, les délibérations des chambres de Marmande (2), Pamiers (3), Valence (4), et une pétition des notaires de l'arrondissement de Neufchâteau (5).

D'autre part, toute une littérature est éclosée sur ces questions passionnantes pour les notaires. Citons, entr'autres, les études de MM. Brusset (6), de Saint-Pol (7), Gence (8), le rapport de M. Michot à la compa-

(1) *Circ. com. not.*, n° 205, p. 99 et s.

(2) *Gazette des not.*, 1^{er} mai 87, n° 2347.

(3) *Rev. du not.*, n° 8310, XXXI, p. 523.

(4) *Trib. not.*, sept. 1889.2. p. 44.

(5) Pétition du 25 mai 1889.

(6) Réponse au discours de M. Cottignies. *Rev. du not.*, n° 7313, XXVII, p. 289-310.

(7) *La réforme du notariat*, Nice, 1889.

(8) *Etude sur la comptabilité notariale*, Toulon, 1886.

gnie de Versailles (1), les lettres de MM. Hervieu (2) et Moulis (3).

La *magistrature*, de son côté, ne pouvait se désintéresser de la réforme du notariat et celle-ci devint pendant quelques années le thème favori des discours de rentrée, dont les plus remarquables furent ceux de MM. Dandonneau, à Alger (4), et Valler, à Besançon, en 1884 (5), Cottignies à Besançon en 1885 (6), Bertheau à Dijon (7) et Chandreau, à Pau, en 1889 (8).

Quant à l'*opinion publique*, elle exprima ses sentiments, soit dans ce vœu formulé fréquemment aux Conseils généraux, qu'en attendant une réforme plus complète, le garde des sceaux rappelât aux parquets la surveillance des notaires (9), soit dans une ardente campagne de presse qui commença en septembre 1886.

Cette campagne fut menée surtout par le *Journal des fonctionnaires*, qui attaqua violemment les notaires et demanda qu'ils fussent astreints au contrôle

(1) *Rev. du not.*, n° 7241, XXVII, p. 5-23.

(2) *Rev. du not.*, n° 7295, XXVII, p. 225-229.

(3) *Rev. du not.*, n° 7335, XXVII, p. 383-384.

(4) *Le notariat en Algérie*, 1884, p. 54.

(5) *De la réforme du notariat*, Besançon, 1884.

(6) *Du rattachement de la juridiction volontaire à la juridiction contentieuse*, 1885.

(7) *Journ. du Not.*, 1889, p. 732 et 746 et s.

(8) *Journ. du Not.*, 1890, p. 46.

(9) V. notamment un vœu du Conseil général de l'Aude. Séance du 24 août 1888.

des inspecteurs et des receveurs de l'enregistrement. Certes on peut signaler des articles sérieux sur la réforme du notariat (1), mais la presse, désireuse de flatter les préjugés que le vulgaire nourrit à l'égard des notaires, ne traita pas toujours la question avec une entière bonne foi et fit preuve souvent d'une hostilité systématique et injuste dont M. Rouxel a peut-être donné la vraie raison : « Cette attitude relève, selon toute apparence, dit-il, de l'antipathie que professent d'ordinaire à l'égard des frais de justice et des officiers ministériels, les gens de lettres trop souvent familiers avec les protêts (2) ».

Le Parlement ne resta pas non plus inactif. Le gouvernement fut interpellé (3), et plusieurs propositions de lois furent déposées sur le bureau de la Chambre des députés : celle d'abord de M. Marty, du 15 octobre 1888 (4), portant interdiction pour les notaires de recevoir des fonds si ce n'est pour honoraires, avances ou paiements de frais ; celle de MM. Benjamin et Camille Raspail, du 20 octobre de la même année (5), faite de cet article unique : « Les Chambres de notaires sont responsables des pertes que leurs mem-

(1) *Le Petit Journal* du 17 sept. 1886 et 26 oct. 1888. *Le Matin* du 31 août 1888. *Le Peuple* du 25 déc. 1888. *Le Soleil* du 10 juin 1889. *Le Temps* des 9 déc. 1889 et 8 janv. 1890.

(2) *La Crise notariale*, p. 108.

(3) V. notamment l'interpellation de M. le Provost de Lausnay, du 18 mai 1889. *J. Off.*, 19 mai 89. Ch. des dép., *Débats*, p. 1015-1021.

(4) *Journ. du Not.*, 1889, p. 29-31.

(5) *Journ. du Not.*, 1889, p. 15-16.

bres font subir aux clients ; celles enfin de MM. de la Berge du 5 décembre 1888 (1) et Soucaze, du 29 février 1889 (2), dont certaines dispositions furent plus tard reprises car elles exprimaient sur de nombreux points les idées du notariat. Ces propositions furent toutes repoussées mais elles grossirent du moins le courant qui devait entraîner le gouvernement dans la voie des réformes.

Ainsi depuis 1885 surtout, le notariat, la magistrature, les conseils généraux, la presse, le Parlement menaient une vive campagne en faveur d'une réforme notariale. Nous avons vu quel besoin pressant s'en faisait sentir. Il ne faudrait pas, cependant, s'exagérer la gravité de la crise dépeinte bien souvent sous des couleurs trop sombres. Pour se rendre un compte exact des choses, il faut aller aux statistiques. Elles nous apprennent, d'abord, que le chiffre le plus élevé des déconfitures, celui de 103 en 1889, ne représente par rapport aux neuf mille notaires, que la faible proportion de 1 % environ. Elles nous apprennent aussi que la moitié des poursuites criminelles ont abouti à des acquittements ou à des arrêts de non-lieu (3). Bien plus, il faut voir que les notaires ont rendu en définitive de très grands services. Comme banquiers agricoles notamment, avant l'organisation du crédit mobilier, ils ont été les artisans de la prospérité des campagnes qui a atteint son apogée sous le

(1) *Journ. du Not.*, 1889, p. 44, 62, 77 et 94.

(2) *Journ. du Not.*, 1889, p. 187, 203, 220, 238.

(3) V. Bauby, *op. cit.*, p. 573.

second Empire. En drainant l'épargne des uns, ils ont servi les autres et les milliards qui ont passé entre leurs mains ont créé et développé la richesse du pays. Certes, il serait oiseux de nier les sinistres. Mais les notaires, innocents de tout délit, qui se sont ruinés en ruinant leurs clients, ont-ils rien de comparable aux financiers de haut vol, qui ont attiré l'argent par des mystifications colossales et qui se sont trouvés par la suite plus opulents que jamais au milieu des ruines qu'ils avaient accumulées ? D'ailleurs, les sommes perdues par les notaires ou leurs clients sont restées dans le pays. « L'argent, dit M. Tournier (1), que le paysan a emprunté et qu'il n'a pas pu rendre, manque sans doute dans la bourse du prêteur, mais il a passé dans celle du charron, du bourrelier, du maréchal et même dans celle de l'Etat. Tandis que l'argent versé aux guichets de la Compagnie de Panama, pour ne citer que celle-là, est perdu sans retour, et cette seule entreprise a coûté dix fois plus cher à la France que toutes les déconfitures de notaires depuis le commencement de la crise ».

On a dit aussi que la malhonnêteté s'était trouvée à la base de beaucoup de déconfitures. C'est calomnier le notariat. L'immense majorité des notaires a toujours vu « dans l'estime et la considération publique, le plus précieux privilège de la profession (2) ». Si des défaillances plus nombreuses se sont produites, c'est que les difficultés de la position sont allées en

(1) Tournier, *Rev. du not.*, n° 8501, XXXII, p. 465.

(2) Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, 1905, p. 29.

augmentant (1). Les notaires ont toujours eu trop de soucis pour avoir le temps de penser beaucoup à autre chose qu'à leurs affaires. Ils ne sont pas, en général, des débauchés. Sans doute on peut citer des exceptions. Mais où n'y a-t-il pas de brebis galeuses ? « Si on faisait une statistique sur ce dernier chef, elle constaterait que les mœurs du notariat sont bien au-dessus de celles de certaines autres corporations (2) ». Au plus fort même de la crise, en 1888, des journaux, peu suspects de partialité, rendaient hommage aux vertus du notariat (3). Mettre à la base des catastrophes notariales l'idée de malhonnêteté, c'est donc calomnier les notaires. De plus, dit M. Legrand (4), « c'est faire œuvre antisociale. Toute atteinte à une institution sociale rejaillit sur la Société elle-même ; on n'avilit pas impunément le notariat pas plus qu'on

(1) M. Jeannest-Saint-Hilaire disait déjà en 1858 : « Ce qui fait mon admiration, c'est que le notaire soit resté ce qu'il est au milieu de la tourmente que lui fait le présent. S'il a quelque chose à envier au passé, ce n'est pas sa moralité, mais la position paisible et honorée qui lui était faite. » *Du Notariat et des offices*, p. 26.

(2) Saint-Pol. *Réforme du notariat*, 1889, p. 25-26.

(3) « Malgré les malversations, les fautes, les fuites de ces derniers mois, on peut affirmer que, dans l'immense majorité de ses membres, le notariat français est composé d'hommes honorables et qui méritent la considération dont ils jouissent. » *Le Petit Journal* du 26 oct. 1888 (Th. Grimm).

« Malgré les malheurs qui l'atteignent, la corporation des notaires conserve toujours sa vieille renommée de probité dont elle a fait si ample provision, qu'elle est en état de résister pendant de nombreuses années à de plus grands chocs que ceux qu'elle subit en ce moment. » *Le Matin* du 31 août 1888.

(4) *Op. cit.*, p. 29.

n'avilit, par exemple, l'armée et la magistrature sans que le pays s'en ressente et s'en trouve abaissé ». Quoi qu'il en soit, la crise ramenée à ses justes proportions et les circonstances atténuantes accordées aux notaires, il est évident que le public avait lieu d'être inquiet et qu'il fallait, par de sages réformes, calmer cette inquiétude.

Le 4 décembre 1888, M. Ferrouillat, garde des sceaux, saisit le Conseil d'Etat d'un projet de décret (1) destiné à compléter et à renforcer l'ordonnance de 1843. Le texte en fut connu dans la séance de la Chambre du 25 février 1889 (2). Mais, dans ce projet, le contrôle de la comptabilité était confié à des inspecteurs spéciaux et non aux chambres de discipline. Cela ne pouvait convenir au Comité des notaires qui, d'accord avec la Chambre des notaires de Paris, adressa à la Chancellerie plusieurs mémoires tendant à prouver que la mesure était contraire au texte et à l'esprit de l'article 50 de la loi de ventôse (3). Au surplus, un décret ne pouvait ni substituer une autorité aux chambres ni introduire des agents étrangers (4).

Les membres du comité et les représentants de la Chambre de Paris furent alors appelés devant la section de législation du Conseil d'Etat et obtinrent que l'interdiction de mandats aux clercs fût restreinte aux

(1) *Rev. du not.*, n° 8034, XXX, p. 227-229.

(2) *Circ. com. not.*, n° 206, t. IX, p. 192.

(3) Art. 50 : « Les Chambres qui seront établies pour la discipline intérieure des notaires, seront organisées par des règlements.

(4) *Circ. com. not.*, n° 206, t. IX, p. 195 et 199, note 1.

mandats non écrits ; que le délai d'obligation de dépôt à la Caisse des consignations pût être prorogé ; enfin, que l'inspection et le contrôle de la comptabilité fussent confiés aux délégués des chambres de discipline, seules susceptibles d'exercer une surveillance à la fois efficace et discrète. Attribuée à des inspecteurs spéciaux ou aux agents du fisc, cette surveillance aurait eu, en effet, une tendance trop grande à devenir « oppressive et vexatoire et à dégénérer en inquisition fiscale au grand détriment du notariat et des intérêts multiples dont il a la garde (1) ». (Nous reviendrons dans notre troisième partie sur cette question, si importante, des agents du contrôle).

Le projet fut voté par le Conseil d'Etat en assemblée générale le 19 juillet 1889 et soumis, sous la forme de deux décrets, à l'approbation du président Carnot les 30 janvier et 2 février 1890, par M. Thévenet, ministre de la Justice.

Ces décrets furent complétés par plusieurs documents interprétatifs : un arrêté du directeur général de la Caisse des dépôts, approuvé par le ministre des Finances du 14 février 1890 (2) ; un arrêté du garde des sceaux du 15 février 1890 (3) ; une circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux, du 1^{er} mars 1890 (4), pour indiquer la pensée des auteurs des décrets et faire connaître la manière dont

(1) Didio. *Rev. du not.*, 1885, XXVI, p. 691.

(2) *Rev. du not.*, n° 8288, XXXI, p. 430. Arrêté concernant les comptes courants des notaires et l'intérêt des dépôts.

(3) *J. Off.*, 16 fév. 1890. Arrêté sur la tenue des registres de comptabilité.

(4) *Rev. du not.*, n° 8245, XXXI, p. 206 et 235.

le gouvernement entendait que les décrets fussent exécutés ; une circulaire, enfin, du directeur général de la Caisse des dépôts du 21 avril 1890 (1).

Les prescriptions de ces divers textes devaient remédier aux causes les plus importantes de la crise, à la pratique des opérations dangereuses, à l'absence de comptabilité, au défaut de contrôle. Leur étude fera l'objet de notre seconde partie.

(1) *Journ. du Not.*, 1890, p. 315-320. Circulaire sur les conditions du service des comptes courants concernant les fonds déposés par les notaires.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES RÉFORMES DE 1890

Les prescriptions nouvelles, dont la plupart étaient depuis longtemps déjà préconisées par la Chambre des notaires de Paris et le comité des notaires des départements, devaient mettre en harmonie la législation antérieure avec les besoins nouveaux créés par la multiplicité des transactions et les exigences sociales modernes. Elles avaient surtout en vue les dépôts de fonds, la comptabilité et son contrôle (1). C'est dans cet ordre et sous ces trois chefs que nous nous proposons de les étudier et de voir si, édictées en vue du fonctionnement régulier de l'institution notariale, elles ont atteint ce but évident d'intérêt général.

CHAPITRE PREMIER

Les dépôts de fonds.

Il n'avait pas suffi que les prohibitions contenues dans l'article 12 de l'ordonnance de 1843, fussent d'une

(1) Cf. le rapport du garde des sceaux précédant le décret du 30 janvier. V. Sirey, *Lois annotées*, 1886-1890, p. 790.

utilité incontestable pour être par cela même respectées. Les agissements répréhensibles sous le couvert desquels quelques notaires dissimulaient des opérations dangereuses rendaient nécessaires des interdictions nouvelles. Il fallait absolument, dit le garde des sceaux dans son rapport (1), protéger les notaires contre les tentations multiples de spéculation qui les assaillaient et leur rappeler qu'ils devaient se renfermer rigoureusement dans l'exercice de leurs fonctions. Aussi l'article premier du décret du 30 janvier (2), indépendamment des prohibitions énoncées dans l'article 12 de l'ordonnance de 1843, vint-il encore défendre aux notaires : de recevoir ou conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt ; d'employer, même temporairement, les sommes ou valeurs dont ils sont constitués détenteurs à un titre quelconque, à un usage auquel elles ne seraient pas destinées ; de retenir, même en cas d'opposition, les sommes qui doivent être versées par eux à la Caisse des dépôts et consignations dans les cas prévus par les lois, décrets et règlements ; de faire signer des billets ou reconnaissances en laissant le nom du créancier en blanc ; de laisser intervenir leurs clercs sans un mandat écrit dans les actes qu'ils reçoivent.

Ces prohibitions, comme celles de l'ordonnance de 1843, avaient pour but d'empêcher les notaires de se livrer à des spéculations en dehors et à côté de leurs fonctions, de faire, en un mot « le trafic de l'ar-

(1) *Ibid.*

(2) *Journ. Off.*, 31 janv. 1890.

gent (1) ». « Par elles, disait le rapport précédant le décret, on veut empêcher les notaires de recevoir les *dépôts illicites* que l'officier public accepte ou provoque, soit en promettant d'en servir directement l'intérêt, soit en les plaçant par billets où le nom des créanciers reste en blanc, soit en se faisant, sous le nom de mandataires fictifs, le banquier et l'agent d'affaires responsable de ses clients ».

Mais, par ailleurs, comme il était impossible d'interdire tous les dépôts sans apporter dans les habitudes du notariat un trouble général et dans les affaires des entraves incessantes dont le public eût été le premier à souffrir, certains dépôts restèrent permis.

C'est par les règles se rapportant à l'interdiction des premiers (article 1^{er}, 1^o) et à la réglementation des seconds (art. 2), que débute le décret du 30 janvier. On peut voir là l'indice de la préoccupation dominante du réformateur de 1890 pour qui « les détournements de fonds étaient le danger le plus pressant qui menaçait le notariat (2) ».

§ I^{er}. — INTERDICTION DES DÉPÔTS ILLICITES.

(Art. 1^{er}, décret 30 janv.)

L'alinéa 5 de l'article 12 de l'ordonnance de 1843 interdisait aux notaires de placer, en leur nom per-

(1) Circulaire du ministre de la Justice, du 1^{er} mars 1890.
V. Sirey, *Lois annotées*, 1886-1890, p. 795.

(2) Rapport précité.

sonnel, des fonds qu'ils auraient reçus, même à la condition d'en servir l'intérêt. Le notaire ne pouvait donc, avec les fonds fournis par le client, prendre un engagement personnel envers l'emprunteur. Mais il ne lui était pas interdit, d'une manière expresse, de recevoir les fonds du client et d'en disposer librement sous l'obligation d'en payer l'intérêt. Le texte était précis, en effet, qui défendait le placement par le notaire, mais non le dépôt au notaire. D'ailleurs, en interdisant le placement des fonds que le notaire aurait reçus « même à la condition d'en servir l'intérêt », l'ordonnance admettait implicitement que le dépôt était permis.

Le tribunal d'Ussel, par un jugement du 1^{er} août 1888 (1), avait adopté cette interprétation. Il décidait que le fait d'accepter le dépôt d'une somme dont le notaire s'obligeait à payer les intérêts au taux légal jusqu'au moment où un placement hypothécaire pourrait être réalisé, ne rentrait pas dans la disposition de l'ordonnance et ne pouvait donner lieu à l'application d'une peine disciplinaire. Cependant, d'autres décisions (2), interprétant le texte non plus selon sa lettre, mais selon son esprit, avaient reconnu que le fait, par un notaire, de recevoir des sommes d'argent et de s'obliger à en payer l'intérêt pouvaient

(1) Rapporté par Delacourtie et Robert. *Traité pratique de la discipline des notaires*, n° 224.

(2) V. notamment un arrêt de la Cour de Lyon du 5 juin 1884 (D. 84.2.99. J. N., art. 23201), qui prononce une peine disciplinaire contre un notaire pour avoir reçu des sommes d'argent avec mission de les employer à des placements hypothécaires, et s'être engagé personnellement à payer l'intérêt des sommes versées à dater de leur réception.

motiver une répression disciplinaire comme étant de nature à compromettre la dignité professionnelle et le crédit de l'officier public. Celui-ci pouvait, en effet, se trouver entraîné à faire valoir les capitaux à lui confiés dans des opérations qui lui étaient interdites ou à prendre personnellement la responsabilité du placement à opérer.

Quoi qu'il en soit, pour faire cesser l'équivoque et enlever au notaire toute tentation de se lancer dans des spéculations dangereuses, le décret du 30 janvier est venu lui interdire désormais dans son article premier: 1° « de recevoir ou conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt ». Cela du moins, par *a contrario*, ne semblait pas défendre au notaire de recevoir des dépôts faits sans charge d'intérêts, dans le but, par exemple, d'attendre un emploi encore indéterminé. Mais la circulaire ministérielle du 1^{er} mars 1890, par l'interprétation qu'elle a donnée à l'article, a précisé l'interdiction en l'aggravant. Elle prohibe les dépôts faits ou non à charge d'intérêt et, d'une façon générale, tout dépôt fait sans destination précise. « En dehors, dit-elle, des emprunts que les notaires peuvent contracter pour leurs besoins personnels, il leur est absolument interdit de recevoir des fonds sans destination précise pour les employer ou prêter à leur gré, ces remises fussent-elles constatées par des reconnaissances productives ou non d'intérêt et causées « pour prêt », par exemple, ou avec autorisation expresse par les bailleurs de fonds au notaire de placer l'argent sous sa responsabilité (1). » Quant à l'interdic-

(1) Cf. *Rev. du not.*, XXXI, p. 438. *Observations relatives*

tion dont parle l'article, de « conserver des fonds », elle doit être entendue ainsi : lorsqu'un notaire reçoit des fonds régulièrement pour une opération déterminée, il doit les rendre dès qu'il sait que l'opération ne peut avoir lieu, que le prêt, par exemple, pour lequel il les a reçus ne peut se réaliser.

Ainsi, comme on le voit, c'est très strictement qu'il faut entendre l'interdiction des dépôts illicites.

§ 2. — RÉGLEMENTATION DES DÉPÔTS LICITES.

(Art. 2, décret du 30 janv.)

On entend par dépôts licites ceux qui sont la conséquence de la réception ou de l'exécution d'un acte notarié, pourvu que le notaire ne s'oblige pas à payer l'intérêt des fonds déposés. Donnons d'abord quelques exemples de dépôts conséquence de la *réception* d'un acte ; les plus fréquents sont, au cas de vente, le dépôt du prix et, au cas d'obligation hypothécaire, le dépôt de la somme empruntée. Le notaire peut conserver le prix de vente jusqu'à la régularisation de la main-levée des inscriptions hypothécaires ou jusqu'à ce qu'il en soit fait emploi au profit d'une femme dotale ; et il peut conserver les fonds provenant d'une obligation, jusqu'à ce que les formalités hypothécaires aient été remplies. Le notaire peut aussi garder des valeurs dépendant d'une succession en vue

aux décrets présentées par M. Soucaze à l'Ass. gén. des notaires de l'arr. de Bagnères-de-Bigorre.

d'un transfert à effectuer après délivrance d'un certificat de propriété.

S'agit-il maintenant de dépôts, conséquence de l'*exécution* d'un acte notarié, le notaire a le droit d'encaisser des fermages, de toucher des loyers ou des intérêts car « quant à la gestion par les notaires des biens et de la fortune de propriétaires qui ne peuvent ou ne veulent s'occuper eux-mêmes de cette gestion, il serait rigoureux de l'interdire (1) ». De plus, quand les sommes empruntées, les prix payables à terme et les intérêts de ces diverses sommes sont stipulés payables en l'étude du notaire, cela évite au créancier des démarches pénibles vis-à-vis de son débiteur retardataire et épargne au débiteur qui n'est plus en contact direct avec son créancier, non seulement des froissements, mais même souvent les actes d'exécution, le notaire s'ingéniant toujours à faire accepter une transaction.

Ainsi certains dépôts étaient autorisés. Mais encore fallait-il assurer leur sécurité le plus possible. C'est dans ce but que l'article 2 du décret du 30 janvier a prescrit leur versement à la Caisse des dépôts et consignations (2). « Les notaires, dit-il, ne peuvent conserver durant plus de six mois les sommes qu'ils détiennent pour le compte de tiers à quelque titre que

(1) Circ. 1^{er} mars 1890 précitée.

(2) Ses prescriptions sont en harmonie avec celles de l'art. 1930 du C. C. d'après lequel le dépositaire ne peut se servir de la chose déposée sans la permission expresse ou présumée du déposant, et avec celles de l'art. 1944, d'après lequel il doit la remettre au déposant aussitôt que celui-ci la réclame.

ce soit. Toute somme qui, avant l'expiration de ce délai, n'a pas été remise aux ayants droit, sera versée par le notaire à la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, les notaires peuvent conserver ces fonds pour une nouvelle période n'excédant pas six mois, sur la demande écrite des parties intéressées. La demande ne peut être adressée au notaire que dans le mois précédant l'expiration du délai fixé au paragraphe premier. Les notaires doivent donner immédiatement avis à la Chambre de la demande qui leur aura été adressée ».

Cette réglementation était d'une très grande utilité. En empêchant l'accumulation des fonds dans les études, on éloignait des notaires les tentations qui avaient occasionné la ruine d'un certain nombre d'entre eux et on les protégeait contre leurs propres entraînements et contre les sollicitations et les exigences de leurs clients. Il ne faut pas oublier en effet, que c'est de leur qualité de dépositaires qu'étaient nés les plus graves abus. Nous étudierons dans ses détails la réglementation des dépôts qui parmi les réformes de 1890 est de celles qui soulèvent le plus de difficultés.

A) *Sommes qui doivent être consignées et sommes dispensées de la consignation.* — Les notaires, dit l'art. 2 al. 1, ne peuvent conserver durant plus de six mois les sommes (1) qu'ils détiennent pour le compte de tiers à quelque titre que ce soit, c'est-à-dire à l'occasion ou à la suite des actes qu'ils reçoivent ou rece-

(1) Le décret n'ayant pris aucune mesure à l'égard des titres et valeurs, même au porteur, on doit en conclure que

vront ou des opérations dans lesquelles leur ministère aura été nécessaire. Tels sont les fonds provenant d'adjudications mobilières ou immobilières, de recouvrements de valeurs et créances dépendant de successions ou de communautés en liquidation, d'encaissements de sommes versées par suite d'élection de domicile dans l'étude, de recouvrements de fermages, loyers, intérêts, arrérages etc., les fonds destinés à la réalisation d'un prêt hypothécaire, les fonds versés par un acquéreur en attendant l'accomplissement des formalités de purge ou d'ordre ; enfin toute somme déposée sous condition d'un emploi déterminé, par exemple, les deniers provenant de l'aliénation de biens dotaux soumis à une clause d'emploi ou de remploi.

Mais à côté de ces sommes obligatoirement consignables, il en est d'autres qui sont dispensées de la consignation. Ce sont d'abord les sommes versées à titre de provision pour frais d'actes, même si des circonstances imprévues prolongeaient, au delà du délai de six mois, leur présence dans la caisse du notaire. Ce sont ensuite les sommes trop minimes pour constituer une accumulation de fonds dangereuse. Le notaire peut attendre pour les consigner qu'elles constituent un dépôt plus important pour une même affaire ou un même client. Le garde des sceaux s'est expliqué nettement sur ce point : « Je ne verrais pas un intérêt

les notaires peuvent les conserver indéfiniment. Delacourtie et Robert. *Traité de la discipline des notaires*, n° 245.

(Nous nous servirons désormais de l'abréviation suivante pour désigner cet ouvrage : Del. et Rob.)

sérieux à exiger qu'un notaire resté détenteur d'une somme absolument insignifiante en fit toujours et en tous cas le versement à la Caisse des consignations, conformément au décret, pourvu toutefois qu'il prit soin d'en informer la Chambre de discipline. Si, à cet égard, les Chambres croyaient devoir fixer certaines règles aux notaires de leur arrondissement, elles auraient à en faire part au Parquet et vous ne manqueriez pas de me les soumettre (1) ». Aucun doute donc n'est possible sur la non obligation de consigner à la Caisse des dépôts les sommes insignifiantes. Il y a même un intérêt sérieux à ce que le notaire ne fasse pas le dépôt de pareilles sommes car elles ne feraient pas face aux frais de dépôt. On peut seulement regretter qu'un minimum légal n'ait pas été fixé qui eût fait disparaître mieux encore toute incertitude (2). Enfin, autre tempérament à l'obligation du dépôt, si le notaire doit déposer l'intégralité des sommes dont il est détenteur, du moins peut-il, lorsqu'il est créancier pour frais d'actes et que ceux-ci ont été taxés, défalquer de la somme à déposer le montant de la taxe. En effet, lorsque les frais sont taxés, la créance du notaire est liquide et exigible et la compensation s'opère de plein droit. D'autre part, comme la compensation conventionnelle ne préjudicie pas au droit de demander la taxe, les parties peuvent autoriser le

(1) *Circ.* 1^{er} mars 1890.

(2) Les notaires de Paris sont autorisés à ne pas consigner les reliquats inférieurs à 1.000 francs. La Chancellerie admet que pour les autres notaires le chiffre minimum au-dessous duquel le versement n'est pas obligatoire est de 150 francs (*J. N.*, 1890, art. 24460, p. 320).

notaire à opérer, sur les sommes à déposer, une retenue pour frais d'actes (1).

b) *Délais de la consignation.* — Le notaire ne peut conserver les fonds dont il est le dépositaire, pendant plus de six mois. Passé ce délai, s'il ne les a pas versés à la Caisse des dépôts ou remis aux ayants droit, il est passible de sanctions disciplinaires. Le délai concerne chaque dépôt particulièrement. Il court de la date d'entrée des fonds dans la caisse du notaire, constatée par les écritures du livre journal. Cependant pour les sommes recouvrées partiellement, telles que celles qui représentent le prix des adjudications par lots, le produit des ventes de meubles, le délai ne court que du jour où le recouvrement tout entier est opéré (2). De même, pour les encaissements de loyers et fermages, intérêts ou arrérages qui se composent généralement de sommes nombreuses et peu importantes, le délai ne court que du jour du règlement trimestriel, semestriel ou annuel du notaire, avec le client.

Le délai de six mois prescrit par l'article 2 du décret du 30 janvier, est un délai de rigueur. Mais rien

(1) Cfr. Del. et Rob., n° 246. *Cassation*, 22 juillet 1878 (D. P. 79.1.397) et 29 juin 1880 (D. P. 81.1.36).

(2) Cette solution s'appuie sur une décision du ministre de la Justice, qui autorise les notaires à ne pas inscrire immédiatement sur leurs registres chaque somme reçue provenant de ventes mobilières, à la condition de tenir un carnet spécial pour ce genre d'opérations. Le délai de six mois ne court, pour ces recouvrements, que du jour où ils sont portés aux registres. V. *Lettre à M. le proc. gén. d'Amiens*, du 11 juin 1890. *J. N.*, art. 24540.

ne s'oppose à ce que des versements soient effectués dans un délai plus court. Et même, la circulaire du 1^{er} mars précise que le délai de six mois ne devant s'appliquer qu'à des cas particuliers où des difficultés peuvent mettre obstacle au paiement, le notaire, dans les cas ordinaires, ne doit pas attendre que le délai soit expiré pour effectuer le versement des fonds qui lui ont été remis. Il devrait, au surplus, justifier des causes de son retard à consigner quand bien même le délai de six mois ne serait pas atteint (1).

Cependant comme il peut arriver que le délai soit insuffisant pour le règlement de certaines affaires, que le notaire, par exemple, n'ait pu remettre aux ayants droit, dans les six mois, les sommes qu'il avait en dépôt, le décret a autorisé une prolongation de six autres mois aux trois conditions suivantes (2) : il faut que les parties fassent une demande écrite au notaire pour qu'il conserve les fonds détenus par lui ; que cette demande soit faite dans le mois précédant l'expiration du délai ; que le notaire, enfin, avise immédiatement la Chambre de discipline de la demande qui lui est adressée (3).

La prolongation de délai ne peut être renouvelée. La circulaire du 1^{er} mars interprète les mots « nouvelle période » de l'alinéa 3, en ce sens que le décret aurait entendu n'autoriser la prolongation que pen-

(1) Cfr. *J. N.*, 1890, art. 24422, p. 175.

(2) Art. 2, alinéas 3, 4, 5.

(3) Le Parquet a le droit et le devoir de prendre communication des demandes. Elles peuvent être formées par simple lettre et doivent énoncer les motifs pour lesquels elles sont faites (*Circ. 1^{er} mars*).

dant une seconde période de six mois. Le notaire ne peut donc conserver de fonds plus d'un an et comme la demande du nouveau délai est faite par le propriétaire des fonds sous la surveillance de la Chambre de discipline, la prolongation ne menace pas de dégénérer et de faire disparaître, en fait, l'obligation du dépôt.

c) *Formalités du versement* (décret du 2 fév. 1890, chapitre 1^{er}) (1). — Les formalités à remplir lors du dépôt et du retrait des sommes versées par le notaire à la Caisse des consignations, sont réglées par le décret du 2 février 1890, prévu par l'article 17 du décret du 30 janvier.

Aux termes de son article premier, les versements doivent être effectués : à Paris et dans le département de la Seine, à la Caisse générale ; dans les départements, aux préposés de la Caisse de l'arrondissement dans lequel les notaires ont leur résidence (2). Toutefois, la Chambre de discipline peut autoriser un notaire à effectuer ses versements dans un arrondissement voisin, pour lui éviter d'aller faire ses versements au chef-lieu de son arrondissement s'il en est très éloigné, alors qu'il est très rapproché du chef-lieu de l'arrondissement voisin (3). Dans ce cas, il

(1) *Journ. Off.*, 4 fév. 1890.

(2) Dans l'arrondissement du chef-lieu, au trésorier général ; dans les autres, au receveur particulier des finances ou bien, là où il a été supprimé, au percepteur du chef-lieu. V. *Dict. not.* Caisse des dép. et cons., n° 10.

(3) Ainsi le notaire de Liré, arr. de Cholet (Maine-et-Loire), est à 3 kilom. d'Ancenis et à 85 de Cholet.

faut au notaire une autorisation revêtue du sceau de la Chambre de discipline, délivrée sur papier libre par son Président et que le notaire doit remettre au préposé de la Caisse des dépôts lors du premier versement (1). En même temps qu'il dépose les fonds à la Caisse des consignations, le notaire doit remettre au préposé un bulletin imprimé ou écrit en entier de sa main qui mentionne l'affaire ou les affaires donnant lieu au versement et qui est destiné à la Chambre de discipline. La circulaire du 1^{er} mars en donne l'exemple suivant :

Etude de M^e X..., notaire à...

M. X... a versé ce jour..., à la Caisse des dépôts et consignations, la somme de....., dont il est détenteur depuis le..., et relative à la succession N...

A..., le... 19...

(Signature.)

Un récépissé à talon que le notaire conserve comme pièce de comptabilité justificative du versement, lui est délivré séance tenante (art. 3) (2). Quant au bulletin de versement, il est aussitôt transmis par le préposé de la Caisse à la Chambre de discipline pour faciliter son contrôle.

La Caisse des dépôts est autorisée à porter au compte des notaires les frais d'envoi de ces bulletins à la Chambre de discipline. Le montant de la dépense

(1) V. *Circulaire du direct. gén. de la Caisse*, du 21 avril 1890 (*J. N.*, art. 24460, p. 314).

(2) Ce récépissé pour former titre contre la Caisse, doit être visé par l'agent du contrôle, à Paris, immédiatement après sa délivrance et dans les départements dans les vingt-

ainsi constatée est justifiée par une quittance du préposé (1).

Tous les frais faits par le notaire pour la consignation des sommes déposées (déplacement, envoi des fonds par la poste ou le chemin de fer) sont à la charge des clients (2).

D) *Formalités du retrait* (décret 2 fév. 1890, chap. II).

— Le retrait des sommes consignées ne peut être opéré que sur le vu d'une autorisation détachée d'un carnet spécial établi conformément au modèle arrêté par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, et appelé le *Carnet des autorisations de paiement*. Chaque année, en septembre, les chambres de discipline avertissent la Caisse (3) du nombre de carnets nécessaires pour l'année suivante et la Caisse les leur fournit directement, à charge de remboursement. Les chambres, avant de les délivrer aux notaires au fur et à mesure de leurs besoins, apposent leur sceau sur la souche de chacun des feuillets.

Les carnets contiennent 5, 10, 25 ou 50 formules. Le nom du notaire et le numéro de son compte courant à la Caisse des dépôts sont reproduits à l'encre grasse sur la souche, sur l'autorisation de paiement et sur les deux parties du talon par les soins de la Cham-

quatre heures qui suivent (V. art. 1 et 7, loi 24 avril-7 mai 1833).

(1) *Circ.*, 21 avril 1890.

(2) Art. 1947 C. civ.

(3) Par l'entremise du receveur des finances de leur arrondissement et du trésorier payeur général qui centralise les demandes et les adresse à la caisse, en un seul envoi, pour l'ensemble du département.

bre. Aussi le préposé de la Caisse doit-il faire connaître à la Chambre le numéro du compte courant, immédiatement après le premier versement effectué par le notaire (art. 10).

Quand elle délivre un carnet, la Chambre doit informer la Caisse des dépôts du nom du notaire auquel elle le délivre, de la date de la remise, ainsi que du nombre et de la série des numéros des autorisations qui y sont contenus. De son côté, le notaire transmet à la Caisse des dépôts un avis de réception. Ces deux avis doivent être parvenus à la Caisse avant que soit évité tout usage frauduleux d'un carnet perdu (1). Chaque notaire ne peut avoir qu'un carnet à la fois.

Lorsque le notaire veut opérer ou faire opérer un retrait (2), il agit de la manière suivante : il remplit l'avis préalable et le bulletin de retrait, c'est-à-dire les deux parties du talon, les détache du carnet d'autorisation de paiement et les adresse ensemble à la Caisse. Le préposé de la Caisse conserve l'avis préalable et envoie à la Chambre de discipline le bulletin de retrait. Puis le notaire ayant indiqué à la souche l'affaire donnant lieu au retrait et reproduit les mentions qui figurent dans l'autorisation de paiement, remet celle-ci à la personne qui doit effectuer le retrait. L'autorisation de paiement ne mentionne pas le nom de la personne appelée à la quittance. On y

(1) *Circ.* 21 avril.

(2) Le retrait peut être opéré, soit par le notaire lui-même, soit par son fondé de procuration (*Circ.* 21 avril), soit par la personne dont le notaire aura accrédité spécialement la signature pour un retrait déterminé (art. 6, *décret du 2 fév.*).

énonce seulement que le paiement devra être effectué entre les mains de la personne désignée dans la formule d'avis (art. 9). C'est pour qu'un tiers ne puisse, en cas de perte, employer l'autorisation égarée. Le porteur de l'autorisation de paiement n'a qu'à la quittance en présence du comptable chargé du paiement pour obtenir le retrait des fonds déposés.

Les autorisations de paiement sont valables pendant les trente jours qui suivent la date de la réception de l'avis par la Caisse. Après ce délai l'avis et l'autorisation sont considérés comme nuls et la partie du talon portant avis est renvoyée au notaire (1). Mais le paiement ne peut être demandé qu'à partir du cinquième jour de la réception de l'avis préalable adressé par le notaire. C'est pour donner au préposé le temps de rendre disponibles les sommes réclamées. Toutefois les préposés pourront se dispenser de ce délai lorsque la situation de leur caisse le leur permettra.

Pour le retrait des sommes déposées comme pour leur consignation tous les frais faits par le notaire sont à la charge du client.

Ces formalités minutieuses du versement et du retrait des fonds facilitent beaucoup le contrôle de la Chambre de discipline qui, par la réception des bulletins de versement et des bulletins de retrait, connaît le sort des dépôts et, par la mention faite sur la souche du carnet des autorisations de paiement, con-

(1) Art. 10 et arrêté du 14 février 1890, art. 1^{er}. V. Sirey. *Lois annotées*, 1886-1890, p. 793.

(2) *Circ.* du 21 avril.

naît les affaires qui motivent le retrait et le but du retrait. Elles permettent aussi au procureur de la République d'exercer sa surveillance sur les notaires. Il aura, dit la circulaire du 1^{er} mars, « le devoir et le droit de prendre connaissance des récépissés de versement délivrés par la Caisse des consignations, et de vérifier la tenue du carnet à souches imposé à chaque notaire par l'article 11 du décret du 2 février ».

ε) *Le compte courant* (décret du 2 février, chapitre III). — La Caisse des dépôts tient, au nom de chaque notaire déposant, un compte spécial des versements et retraits faits par lui ou en son nom. Chaque notaire ne peut être titulaire que d'un seul compte. Chaque compte a un numéro d'ordre déterminé par le rang dans lequel les notaires se font ouvrir leurs comptes respectifs. Ce numéro, lors du premier versement, est transmis aussitôt à la Chambre de discipline qui doit, comme nous l'avons vu, le reproduire sur le carnet de retrait (1). Le compte est réglé en capital et intérêts au 31 décembre de chaque année (2), et, dans les deux mois qui suivent cette date, la Caisse doit, par l'intermédiaire de la Chambre de discipline, en faire parvenir un extrait au notaire intéressé (art. 14). Elle doit aussi, à toute époque, donner communication d'un compte à la Chambre de discipline qui le lui demande. Les comptes sont

(1) *Circ.* du 21 avril 1890.

(2) Les intérêts annuels sont capitalisés à cette date. Dans le courant de l'année, ils ne sont liquidés et payés que sur une demande spéciale et pour un compte soldé intégralement (art. 12).

crédités des versements, valeur au dernier jour de la dizaine pendant laquelle les dépôts sont effectués, et débités des remboursements, valeur au premier jour de la dizaine pendant laquelle le retrait est opéré (1).

En cas de cession d'office, si le cédant demande le transfert au compte de son successeur de tout ou partie du solde de son compte courant, cette opération s'effectue au moyen d'un retrait de fonds et d'un versement à nouveau faits, dans la forme ordinaire, sur la remise d'une autorisation de paiement délivrée par le cédant et d'un bulletin de versement établi par le nouveau titulaire (2).

En cas de vacance d'office, les dépôts faits par l'ancien titulaire restent à la disposition de ses héritiers ou du notaire commis par justice pour gérer l'office. Les préposés auront à examiner, sauf à en référer au directeur général en cas de difficultés, les pièces remises en vue de justifier des qualités des réclamants mises en vue de justifier des qualités des réclamants (3).

Nous en avons ainsi terminé avec ce qui a trait à la réglementation des dépôts. Dans un dernier paragraphe, nous envisagerons, mais seulement dans ses plus grandes lignes, la question de la propriété des sommes et des intérêts déposés à la Caisse des consignations. Une étude approfondie de cette question sortirait du cadre de notre thèse.

(1) Arrêté du 14 février, art. 2.

(2) *Circulaire* du 21 avril.

(3) *Ibid.*

r) *Propriété des sommes et intérêts déposés.* — Les notaires sont obligés de déposer à la Caisse des consignations les sommes qu'ils détiennent pour le compte de leurs clients. D'autre part, leurs comptes de dépôts sont, en vertu de l'arrêté du 16 juillet 1892, bonifiés d'un intérêt de 1 % (1). Ces sommes et leurs intérêts peuvent donc former une masse importante (2) et la question délicate se pose de savoir à qui on doit en reconnaître la propriété.

Il semble bien que, pour les sommes déposées, aucune hésitation ne soit possible et qu'il faille en reconnaître la propriété aux clients et non aux notaires chargés seulement d'en opérer le versement à la Caisse. Cependant l'opinion contraire a été soutenue et a trouvé un point d'appui dans la circulaire du 21 avril 1890. « Vous n'avez jamais, dit le directeur général de la Caisse à ses préposés, à vous occuper de l'origine des fonds versés par les notaires, qui sont et restent seuls titulaires des comptes à leur nom ; il s'ensuit que les seules significations pouvant être reçues par vous sur les dépôts seront celles des créanciers personnels des notaires (3) ». Ce langage permettait bien en effet d'attribuer aux notaires la pro-

(1) L'arrêté du 14 février 1890 l'avait fixé à 2 %. Les notaires doivent retirer, aussitôt après le règlement annuel, le montant de cette bonification créditée à leur compte.

(2) En 1891, pour 15.810 opérations, 107 millions furent déposés et les intérêts versés à 2 % se sont élevés à un million environ. En 1908, pour 17.365 opérations, 178 millions furent déposés et les intérêts versés à 1 % se sont élevés à 667.000 francs. Le solde général des comptes a été, au 31 décembre 1908, de 71 millions. V. *Rép. pr. du not.*, 1909, II Actualités notariales, p. 166.

(3) V. *Rev. du Not.*, XXXI, p. 502.

priété des dépôts car, aux termes de l'article 557 du Code de procédure civile, tout créancier peut, en vertu de titres authentiques ou privés, saisir arrêter entre les mains d'un tiers les sommes et effets appartenant à son débiteur ou s'opposer à leur remise. Certes, faire ainsi du notaire le propriétaire des fonds déposés à la Caisse était avantageux pour ses créanciers qui pouvaient, dès lors, au cas de sa déconfiture, concourir à la distribution des fonds déposés. Mais cela l'était beaucoup moins pour ses clients qui risquaient de le trouver insolvable, leurs fonds étant devenus le gage commun de ses créanciers. Aussi plusieurs chambres protestèrent-elles contre la décision du directeur général (1). « Il est certain, dit la Chambre de Pau, que ces fonds ne peuvent cesser d'être la propriété exclusive du déposant et que le dépôt à la Caisse n'a pu en modifier la nature ; il en résulte que, contrairement à la décision de M. le directeur général, transmise par la Circulaire du 21 avril 1890, aucune opposition ne peut être reçue de la part des créanciers personnels du notaire et l'assemblée estime qu'il y a lieu d'appeler sur ce fait l'attention de M. le ministre. »

La jurisprudence a confirmé cette manière de voir (2). Il est évident que transformer le notaire en propriétaire par le fait du versement des fonds à la

(1) V. notamment la délibération de la Chambre d'Oloron du 4 juin 1890 (*Rev. du not.*, XXXI, p. 513) et celle de la Chambre de Pau du 3 sept. 1890 (*ibid.*, p. 836).

(2) *Trib. Saint-Omer*, 6 déc. 1901 ; *Journ. du Not.*, 1902, p. 485 ; *Bordeaux*, 24 déc. 1902. *Circ. com. not.*, n° 260, p. 576 ; *Aix*, 27 février 1906. S.06.2.303 ; *Cassation*, 23 fév. 1909. S.09.1.257.

Caisse des dépôts aurait été modifier les rapports juridiques qui s'établissent entre ses clients et lui. Les décrets ne pouvaient le faire : il ne leur appartenait pas d'établir des règles aboutissant à de telles conséquences. « Comment admettre que ce contrat de dépôt, loi des parties, puisse, sans l'intervention d'aucune volonté contraire, être modifié dans son essence par le fait du dépôt effectué par le notaire au compte qui lui est ouvert à la Caisse, de telle façon que le client pourrait perdre le droit de restitution qu'il a entendu se réserver (1) ». Les décrets n'ont été édictés que pour mieux assurer la conservation des sommes dont les notaires sont détenteurs dans l'exercice de leur ministère. Sans doute, toutes les sommes figurent au compte du notaire et perdent ainsi leur individualité ; mais c'est dans le seul but d'une simplification d'écritures et du reste les bulletins de versement centralisés à la Chambre de discipline et rapprochés du livre-journal permettraient de retrouver avec certitude l'origine des deniers confiés au notaire et de les restituer le cas échéant à leur destination primitive.

Ainsi, le notaire ne doit pas être considéré comme le propriétaire des sommes qu'il dépose à la Caisse des consignations. Ses créanciers personnels n'ont pas le droit de faire saisie arrêt sur ces sommes qui restent la propriété des clients et, s'il vient à tomber en déconfiture, le client pour le compte duquel il a opéré le dépôt peut en réclamer le montant à la Caisse.

(1) Note de Sirey sous arrêt *Cass.*, 23 fév. 1909.

Voyons maintenant à qui doit être attribuée la propriété des intérêts des sommes déposées.

M. Bertheau, dans son Dictionnaire de droit et de jurisprudence, prétend que c'est au notaire et il justifie ainsi son opinion (1). D'abord, dit-il, le notaire ne pouvant plus faire valoir les dépôts à son profit, il est juste que les intérêts servis par la Caisse soient une compensation à la source de bénéfices tarie par le décret du 30 janvier. Si cela déplaît aux clients, il ne tient qu'à eux, pour avoir les intérêts de leurs capitaux, de les reprendre et de les faire valoir eux-mêmes. C'est la raison d'équité. Ensuite, dit M. Bertheau, du moment que le décret du 30 janvier interdit au notaire de servir des intérêts à ses clients, ce serait une sorte de contradiction de leur en faire servir par la Caisse des consignations. Enfin, le décret du 2 février ne parle que des notaires, organise leurs rapports avec la Caisse, institue leurs comptes courants sans s'occuper des clients. Ce n'est pas à ceux-ci que doivent être attribués les fonds déposés.

M. Seutet a fait bon marché de cette argumentation (2). Il ne peut être question de donner une compensation au notaire pour le faire s'abstenir d'actes que les traditions du notariat et l'article 12 de l'ordonnance de 1843 lui interdisent. D'autre part, les clients ne peuvent généralement reprendre les capitaux pour les faire valoir eux-mêmes car ces capitaux sont le plus souvent la conséquence forcée de

(1) V. Seutet. *Traité de la comptabilité notariale*, 1899, p. 209.

(2) *Ibid.*, p. 210 et s.

la réception d'un acte et les intéressés ne peuvent les retirer avant l'accomplissement des formalités ou le règlement de comptes. Quant à la contradiction dont parle M. Bertheau, elle n'existe pas. Si le décret défend au notaire de recevoir des fonds à charge d'intérêt, c'est pour écarter les dangers résultant pour lui de l'accumulation des dépôts. Cette raison n'existe pas vis-à-vis de la Caisse des consignations. Enfin c'est une erreur de dire que le décret du 2 février ne s'occupe pas des clients, car les bulletins de versement et de retrait maintiennent leurs droits sur les fonds déposés et empêchent ceux-ci, en les spécialisant, de tomber dans la masse des biens du notaire.

La jurisprudence, d'ailleurs, est constante qui attribue aux clients les intérêts des fonds déposés (1). Cela nous semble logique, puisque les clients sont propriétaires des fonds eux-mêmes (2) ; c'est, de plus, conforme à l'esprit de l'article 2 du décret du 30 janvier. Voici ce qu'à ce propos disait, en 1893, le Comité des Notaires (3) : « Nous avons suivi d'assez près toutes les phases de la préparation des décrets de 1890 pour qu'aucun doute ne puisse rester dans notre esprit sur ce sujet. Le projet primitif exigeait une consignation effective et c'est par suite de nos obser-

(1) *Digne*, 28 mars 1893. *J. N.*, art. 25.098 ; *Langres*, 21 nov. 1907. *Rép. prat. not.*, art. 11.561, *Dict. not.*, v. *Compt.* n° 81, *Pand. fr. v. Not.*, n° 1760 ; *Périgueux*, 3 août 1908. *J. N.* article 24422, *Rép. pr. not.*, art. 15912 ; *Bordeaux*, 18 juin 1909. *J. N.*, art. 27537.

(2) Cfr. délibération de la Chambre des Notaires de Paris, 24 av. 1890, art. 5.

(3) *Circ. com. not.*, n° 219, 14 juin 1893, XI, p. 170 et n° 260, p. 575.

vations, de l'impossibilité que nous avons démontrée de faire retirer les fonds par les clients eux-mêmes, que la consignation au nom du notaire a été acceptée par le Conseil d'Etat, mais il est évident que cette modification n'a pu avoir aucune influence sur la propriété de l'intérêt des sommes déposées. »

Nous avons vu grâce à quelle réglementation minutieuse les décrets et les circulaires interprétatives espéraient assurer la conservation des dépôts. Mais il fallait aller plus loin. Pour faire observer les règles strictes que l'on venait d'édicter, il n'y avait qu'un moyen : rendre la comptabilité obligatoire. « C'est surtout pour les dépôts, disait en 1879, M. Arnault (1), que l'inconvénient de l'absence des livres présente la plus grande gravité ». D'autre part, en raison du mouvement des fonds qui se produisait dans les plus petites études, la comptabilité était devenue indispensable pour le bon exercice des fonctions notariales.

C'est de l'obligation de la comptabilité que dérivent les garanties assurées aux notaires comme au public par les réformes de 1890. C'est elle qui est la base de toute la législation nouvelle.

(1) *Lectures faites à l'Ac. de législ. de Toulouse sur le notariat*, 1879, p. 55 et s.

CHAPITRE II

La Comptabilité.

L'objet du décret du 30 janvier 1890 a été d'établir, dans les études de notaires, une comptabilité obligatoire et uniforme destinée à constater les recettes et les dépenses de toute nature, effectuées par les notaires pour le compte de leurs clients (art. 3). A l'égard des personnes auxquelles cette qualification de clients ne saurait être appliquée, le notaire est donc dispensé de l'accomplissement des formalités prescrites. C'est ainsi qu'il n'est pas tenu de faire figurer sur la comptabilité de l'étude les opérations qui concernent la gestion de sa fortune personnelle, de la fortune de sa femme, de ses enfants mineurs pendant le mariage, de mineurs ou d'interdits placés sous sa tutelle, en un mot la gestion de toutes les fortunes dont il a l'administration légale. De même les opérations qu'il peut accomplir, à titre de bons offices au nom des parents ou alliés pour lesquels il lui est interdit de recevoir des actes et en faveur de qui il ne peut même pas instrumenter (1), demeurent exclues des constatations

(1) Art. 8, loi 25 ventôse : « Les notaires ne pourront recevoir des actes dans lesquels leurs parents ou alliés en ligne directe, à tous les degrés, et en collatérale jusqu'au degré d'oncle ou de neveu inclusivement, seraient parties, ou qui contiendraient quelque disposition en leur faveur. »

et du contrôle de la comptabilité. En dehors de ces cas, toutes les sommes reçues ou dépensées pour le compte d'un client, à quelque titre que ce soit, doivent être constatées dans la comptabilité du notaire (1).

La comptabilité est basée sur un minimum de livres que le notaire doit tenir obligatoirement et dont les formes essentielles et les modèles se trouvent dans l'arrêté ministériel du 15 février 1890 qui complète le texte du décret (2). Mais si le décret impose des registres de comptabilité obligatoires et indispensables, il n'exclut nullement, pour les notaires, la faculté d'avoir une comptabilité plus complète et plus rigoureuse, avec un contrôle plus efficace, pourvu que que les registres obligatoires soient conformes aux modèles indiqués. Pour cela, les notaires, surtout dans les études importantes peuvent tenir une comptabilité en partie double, les écritures des livres se rapportant à deux catégories d'opérations : les unes constatant les entrées et les sorties de sommes qui appartiennent aux clients (prix de vente, sommes empruntées), c'est la comptabilité clients ou cabinet (3) ; les autres constatant les recettes et les dépenses occasionnées par l'acquittement des frais et honoraires des actes reçus, c'est la comptabilité étude. Les modè-

(1) V. Defrénois. *Commentaire pratique des décrets des 30 janvier et 2 février 1890 sur le notariat*, n^{os} 152 et 155.

(2) Sirey. *Lois annotées*, 1886-1890, p. 793 et 794.

(3) La comptabilité clients peut être à son tour subdivisée en deux parties : l'une constatant les dépôts proprement dits, l'autre les versements d'intérêts que les notaires sont chargés de recevoir pour le compte de leurs clients. Le Journal et le Grand Livre intérêts constatent alors les encaissements et les décaissements d'intérêts.

les officiels du journal et du grand livre prévoient ces deux comptabilités tenues dans les mêmes livres. Mais l'arrêté du 15 février dans ses articles 1 et 3 *in fine* reconnaît au notaire la faculté d'avoir pour chacune un journal et un grand livre, ceux-ci ne portant alors qu'une colonne recettes et une colonne dépenses au lieu d'en porter deux de chaque sorte. L'avantage de deux comptabilités entièrement distinctes est d'introduire plus de clarté dans les registres et plus d'exactitude dans les comptes.

Mais la comptabilité, même en partie double, peut être encore insuffisante dans les études où plus de détails sont nécessaires. Aussi les notaires sont-ils autorisés à tenir des registres accessoires facultatifs pour la compléter (1). Quand parurent les prescriptions nouvelles, beaucoup de notaires possédaient déjà ces livres secondaires. On leur permit de les conserver car « il n'était point dans l'esprit du décret ni dans les intentions du gouvernement d'apporter, sans bénéfice pour le public et pour les notaires, le moindre trouble dans les bonnes habitudes du notariat » (2).

§ 1^{er}. — REGISTRES OBLIGATOIRES.

(Art. 3, décret 30 janv.)

Le notaire, dit l'article 3 du décret du 30 janvier, doit avoir au moins quatre livres : un livre journal ou

(1) Arrêté du 15 février.

(2) *Circ.*, 1^{er} mars.

livre de caisse, un registre d'étude ou livre de frais d'actes, un grand livre et un livre de dépôt de titres et valeurs (1). Le comité des notaires, dans l'article 14 de son projet de règlement général de 1885, les avait préconisés tous les quatre (2). Les trois premiers organisent la comptabilité des valeurs espèces ; ils sont intimement liés l'un à l'autre. Le quatrième réglemente la comptabilité des valeurs fiduciaires. Sauf ce dernier, tous étaient adoptés déjà par les notaires. « Il n'est pas de notaire, dit la Circulaire du 1^{er} mars, ayant quelque souci de la bonne tenue de son étude, de son intérêt personnel et de celui de ses clients qui ne possède déjà les trois livres essentiels de toute comptabilité notariale : livre journal, registre d'étude et grand livre... »

Le livre journal et le livre des dépôts de titres et valeurs doivent être cotés et paraphés par le président du tribunal avant qu'il en soit fait usage. Les autres livres sont dispensés de cette formalité (art. 3 § 2).

A) *Livre journal ou livre de caisse* (art. 4 décret du 30 janvier ; art. 1^{er} arrêté du 15 fév.). — Le livre journal ou livre de caisse est le registre sur lequel toutes les entrées et sorties de fonds, opérées par le notaire à quelque titre que ce soit pour le compte de ses clients et toutes les recettes ou dépenses concernant la gestion de l'étude doivent être inscrites au jour de leur date, au fur et à mesure qu'elles se produisent. Ce livre doit être coté et paraphé par le président du

(1) Dût-il ne pas avoir l'occasion d'en faire usage.

(2) *Circ. com. not.*, n° 93, p. 45.

tribunal (1). Il ne doit contenir que des écritures notariales ou de clientèle : le notaire doit avoir une comptabilité particulière pour sa fortune personnelle, pour les gestions légales dont il a la charge et les gestions officieuses, dont il peut être chargé par ses parents ou alliés au degré prohibé. Les écritures doivent être passées jour par jour, par ordre de dates, sans blancs, lacunes, ni transports en marge (art. 4), et ne présenter ni interlignes, ni surcharges ou grattages, ni autres altérations qui diminueraient la force probante des mentions ou la leur enlèveraient totalement, sans préjudice du caractère pénal qu'elles revêtiraient si elles avaient été faites dans une intention criminelle. Les ratures sans conséquence par suite du contexte, peuvent être tolérés (2), mais, si elles affectaient le sens d'une mention, l'écriture devrait être annulée et faite à nouveau.

Le livre journal du type officiel est divisé en huit colonnes (3). La première est celle des numéros d'ordre qui forment une seule série pour l'exercice entier

(1) S'il est dédoublé, les deux livres devront être présentés à la cote et pas seulement celui destiné à la caisse des fonds des clients. Bien que non soumis au contrôle, le livre journal d'étude peut contenir les éléments de comptes fort élevés entre le notaire et le client ; il est utile, à ce titre, qu'il possède le caractère légal attaché aux livres de la comptabilité.

(2) Par exemple : « Reçu de M. Durand, intérêt dû à M. *Durand* (ce mot raturé) Dupont... etc. »

(3) Voir le modèle A. Mais s'il est dédoublé en deux registres (art. 1, arr. 15 fév.), l'un pour la caisse d'étude et l'autre pour la caisse des fonds des clients, ces registres ne contiendront chacun que six colonnes : les quatre premières communes aux deux livres ; la cinquième et la sixième réservées aux recettes et dépenses qui les concernent chacun.

du notaire. Chaque recette et chaque dépense doit faire l'objet d'une inscription sous un numéro distinct.

La deuxième est destinée au rappel du folio du grand livre où est reportée au compte de chaque client la recette ou la dépense effectuée.

La troisième relate la date des opérations. C'est une mention importante car elle fixe le point de départ du délai de six mois au bout duquel les sommes doivent être déposées à la Caisse des consignations. L'examen de cette colonne fera ressortir si le notaire s'est conformé à l'obligation d'inscrire, à la suite et jour par jour, toutes les recettes et toutes les dépenses.

La quatrième doit contenir les noms et demeures (1) des parties et les causes des recettes et des dépenses. Elle peut être subdivisée de manière à isoler le nom du client de la cause de l'opération de caisse. Cette cause doit être précise bien que sommaire : elle sert de base au compte général du client tel qu'il résulte du grand livre.

La cinquième et la sixième colonnes sont réservées, l'une aux recettes, l'autre aux dépenses d'étude (*Caisse d'étude*).

Dans la cinquième, le notaire inscrit les sommes qu'il met lui-même dans la caisse de l'étude pour assurer son fonctionnement et celles qu'il reçoit à l'occasion de ses actes et de sa gestion (2).

(1) La demeure est indiquée une fois pour toutes lors de la première écriture faite pour le client.

(2) Provision de droits d'enregistrement, de droits de suc-

Dans la sixième, il inscrit les fonds qu'il retire de la caisse pour son usage personnel, pour le paiement des clercs et autres frais d'étude et toutes les dépenses pour versements de droits aux bureaux de l'enregistrement et des hypothèques.

La septième et la huitième colonnes sont réservées parallèlement, l'une aux recettes en fonds opérées pour les clients, l'autre aux dépenses effectuées pour eux (*caisse des clients*).

Dans la septième, le notaire inscrira donc le prix des ventes mobilières et immobilières, les capitaux remboursés, les fonds inventoriés, les intérêts, dividendes, arrérages, fermages, loyers, etc., et, dans la huitième, les paiements faits soit aux clients, soit à leur décharge et ceux qui auront été versés à la Caisse des dépôts et consignations par application de l'article 2 du décret du 30 janvier 1890.

La balance du livre journal fait la preuve, lorsqu'elle se trouve en conformité avec l'encaisse, de l'exactitude des écritures.

B) *Registre d'étude ou des frais d'actes* (art. 5, décret 30 janv.; art. 2, arrêté 15 fév.). — Le registre d'étude ou des frais d'actes contient, dans l'ordre chronologique des actes reçus par le notaire, sous le nom du client débiteur (1), le détail des frais et honoraires de chaque acte (art. 5). Il fait donc connaître le détail et l'ensemble de tous les déboursés et hono-

cession, paiement de frais et honoraires d'actes, commissions diverses, remboursement d'avances, etc...

(1) C'est généralement le client auquel l'acte profite ou dans l'intérêt duquel il a été passé.

raires auxquels les actes ont donné lieu et les opérations accessoires s'y rattachant ou rentrant dans les fonctions notariales (délivrances d'expéditions ou extraits, ouvertures de testaments, déclarations de successions, renouvellements d'inscriptions, etc.). Mais les décomptes des déboursés et commissions qui se rapportent à des affaires de gestion ou autres, dont le résultat n'est pas susceptible de figurer sur les états du produit de l'étude, ne doivent pas être inscrits au registre des frais d'actes. En somme, tandis que dans le livre journal les écritures relatives à un même acte sont séparées les unes des autres, le registre d'étude détaille pour chaque acte et dans la même case les frais auxquels il a donné lieu.

D'après le modèle B, ce registre est divisé en huit colonnes, au dessus du tableau desquelles, à chaque page, doivent être inscrits, en grosse écriture, le nom du mois et le millième de l'année.

La première colonne contient le numéro d'ordre des articles. Ce numéro doit être reporté au grand livre.

Dans la seconde est mentionné le numéro du folio du grand livre, pour indiquer à quelle page de celui-ci est ouvert le compte du client.

La troisième colonne est consacrée à la date, au quantième du mois seulement puisque le mois et l'année sont énoncés en tête de chaque feuille.

La quatrième comprend les noms et demeures des clients débiteurs.

La cinquième, la nature des actes et le détail des formalités.

Dans la sixième colonne, on additionne le mon-

tant des frais et déboursés divers (timbre, enregistrement, hypothèque, poste, etc...), et dans la septième, le montant des honoraires qui peuvent être dus au notaire (minute, rôles, légalisation, répertoire, sceau, formalités hypothécaires, transport légal, etc...).

Dans la huitième enfin, on totalise les deux parties du décompte. C'est ce total qui est reporté au grand livre au compte du client débiteur.

La comptabilité des honoraires en second relève du registre d'étude.

Le notaire qui doit des honoraires de cette nature et celui auquel il en est dû, jouent le rôle de véritables clients.

c) *Grand livre* (art. 6 décret du 30 janv.; art. 3, arrêté du 15 février). — Le grand livre qui contient le compte de chaque client, — celui-ci n'eût-il qu'une seule et unique affaire à traiter, — résume et présente dans leur ensemble toutes les opérations, recettes et dépenses effectuées pour le client par le notaire (art. 6). Il est à la base de la comptabilité notariale. Tout se concentre en lui; il fournit à tout instant la situation de chaque client de l'étude. Pour le contrôle des opérations notariales, il constitue un document précieux, car « il reflète, récapitule toutes les opérations des recettes et des dépenses, ainsi que les débits concernant l'étude et la clientèle. Il permet de mettre à jour la situation du notaire, toutes les fois qu'il lui semble utile de la connaître » (1).

(1) Defrénois. *Commentaire*, n° 181.

Comme le livre journal, il comporte une double division, l'une applicable aux opérations d'étude, l'autre aux opérations de dépôts ou concernant les fonds des clients. Aucune forme n'est prescrite pour son établissement : le notaire peut choisir celle qui lui convient le mieux, à la seule condition de reproduire, pour chaque caisse, les titres de colonne dont l'ensemble constitue un livre complet et conforme aux prescriptions de l'arrêté du 15 février 1890.

Nous étudierons le type de grand livre que représente le modèle C de l'arrêté(1). Chaque folio du grand livre doit porter en tête, en grosse écriture, les noms et demeure du client pour qui le compte est ouvert. L'art. 3 de l'arrêté exige qu'il soit divisé en sept colonnes ; il en faut huit en réalité si le notaire tient, distincts l'un de l'autre, un livre journal d'étude (*caisse d'étude*) et un livre journal de dépôts (*caisse des clients*).

La première colonne a pour objet le rappel des numéros d'ordre du livre journal, — toutes les écritures de ce livre devant être relevées chronologiquement sur le grand livre.

La deuxième mentionne les numéros du registre d'étude, — tous les actes et opérations s'y rattachant qui sont relevés sur ce registre, devant figurer au grand livre.

(1) Un autre type consiste à diviser les folios d'un registre de grand format en deux moitiés sur lesquelles sont tenues, en regard l'une de l'autre, les opérations de la caisse d'étude et celles de la caisse des clients.

Un troisième modèle présente, sur un registre ouvert, les opérations de recettes sur le verso d'une feuille et les opéra-

La troisième colonne porte la date de la recette ou de la dépense.

La quatrième est consacrée au détail des opérations (indication des causes de la recette ou de la dépense).

Dans les cinquième et sixième colonnes (*caisse d'études*) le notaire inscrit le montant de la recette ou de la dépense motivée par les écritures du journal d'étude et du registre d'étude

Enfin, dans les colonnes 7 et 8 (*caisse des clients*), le notaire porte en recette et en dépense le chiffre de toute somme reçue ou payée pour le compte du client, à l'aide des fonds appartenant à ce dernier, telles que ces opérations résultent du livre journal de cette caisse.

Mais, pour que le grand livre présente une situation complète, il est bon que le notaire fasse figurer son compte particulier sur un des folios du grand livre¹ tout comme un autre compte. Cependant, pour assurer la discrétion spéciale dont ce compte doit être entouré, il est préférable qu'il soit tenu sur un registre personnel au notaire, ce qui ne saurait être considéré comme incorrect, puisque le notaire est autorisé à tenir les comptes du grand livre sur des fiches. Ce registre personnel — qui porte à Paris le nom de « petit registre » ou de « livre intime », — sur lequel le notaire inscrit les versements et prélèvements faits par lui à la caisse de l'étude dans son intérêt propre,

tions de dépenses sur le recto de la feuille suivante l'une en regard de l'autre.

Enfin un quatrième mode est celui qui résulte de l'emploi des fiches. V. le *Guide pratique de la comptabilité des notaires*, Paris, 1890, p. 24-25.

toutes les recettes et dépenses qui se rattachent à l'administration d'une fortune personnelle, enfin les dépenses d'étude, lui indiquera l'importance de son fonds de roulement et le renseignera constamment sur sa véritable situation.

Une table alphabétique des noms des clients, renvoyant à leur compte, est un complément utile au grand livre.

d) *Livre de dépôt des titres et valeurs* (art. 7 décret 30 janv.; art. 4 arrêté 15 février). — Ce livre est pour les titres et valeurs ce qu'est le livre journal pour les espèces. Il doit être, comme lui, coté et paraphé par le président du tribunal. Il mentionne jour par jour, par ordre de dates, sans blancs, lacunes ni transports en marge, au nom de chaque client, les entrées et sorties des titres et valeurs au porteur ou nominatifs avec l'indication de leurs numéros et immatricules (art. 7). Toutes les valeurs remises au notaire, pour une opération quelconque, doivent donc être portées sur le registre de dépôt (1). Les termes de l'article 7 sont assez généraux pour qu'il faille admettre que, non seulement les titres de rente d'Etat et les actions et obligations des sociétés doivent être inscrits sur ce livre, mais encore les effets, billets ou reconnaissances qui seraient remis en dépôt au notaire et même les chèques qui sont des valeurs à vue recouvrables

(1) Exception faite, comme précédemment pour la caisse espèces, des valeurs appartenant personnellement au notaire ou aux personnes placées sous son administration légale, ainsi qu'à ses parents au degré prohibé par la loi notariale.

sur les banques, à moins qu'ils n'aient été adressés au notaire pour valoir comme argent comptant, auquel cas ils relèveraient des écritures de la caisse espèces.

Les valeurs qui rentrent à l'étude après la régularisation d'une opération doivent faire l'objet d'une nouvelle inscription ; la sortie sous leur première forme, constatée au registre, ayant opéré la décharge du notaire.

Le registre de dépôts doit être tenu comme un livre journal et non comme un grand livre ainsi que pourrait le faire croire, au premier abord, la mention au-dessus du tableau des colonnes, du nom et de la demeure du client (1). Mais le notaire peut tenir un grand livre de dépôt pour connaître, dans leur ensemble, les titres et valeurs qu'il détient pour le compte de ses clients (2).

D'après le modèle D, le livre de dépôt des titres et valeurs est divisé en quatre colonnes.

La première est destinée à la série continue des numéros d'ordre. La seconde à la mention de la date d'entrée des titres et valeurs. La troisième à leur inscription. Le nom du déposant avec profession et domicile sera écrit en gros caractères en dessus de chaque article.

(1) V. *Guide pratique*, p. 31.

(2) Si le livre de dépôt n'est pas accompagné d'un grand livre, un répertoire alphabétique spécial devient nécessaire. Sous le nom de chaque client sont réunis les numéros d'ordre de tous les articles du registre le concernant. Il suffit alors de rayer d'un trait les numéros des affaires terminées pour pouvoir se reporter, par une recherche rapide, à tous les dépôts de titres et valeurs en cours de régularisation.

La quatrième colonne est destinée à mentionner la sortie des titres. La mention devra énoncer la date de leur délivrance, les personnes ou sociétés auxquelles ils sont remis, les actes qui provoquent leur sortie (donation, délivrance de legs, partage, liquidation, nantissement, etc...), enfin la destination qui les attend (transfert, mutation, conversion, etc...).

Le registre est divisé par cases horizontales au fur et à mesure des opérations et il faut, au-dessous de chaque inscription, tirer une ligne à la règle.

Le notaire doit avoir soin dans son intérêt, de retirer décharge de ses clients, lorsqu'il leur remet des titres et valeurs constatées à l'entrée sur le livre de dépôts. S'il néglige de prendre cette précaution, il reste officiellement le dépositaire des titres sans qu'il lui soit possible de faire la preuve de leur remise autrement qu'en argumentant de l'indivisibilité des écritures.

Tels sont les quatre registres de comptabilité obligatoires. Ils doivent être, en principe, conformes aux modèles fixés par l'arrêté du 15 février 1890. Mais nous avons vu que le grand livre pouvait être ouvert dans des conditions diverses, pourvu que l'ensemble des prescriptions indiquées aux modèles fussent observées et que le livre journal pouvait être dédoublé l'un pour la caisse d'étude, l'autre pour la caisse des dépôts ou fonds des clients. D'autre part, outre que les modèles fixés par l'arrêté ne sont qu'indicatifs des colonnes et des énonciations qu'ils doivent contenir et non du format (art. 5 de l'arrêté), l'uniformité des registres elle-même comporte certains tempéraments.

Les Chambres peuvent autoriser des modifications, soit au registre de dépôt des titres et valeurs, l'addition d'une colonne, par exemple, si ces modifications n'ont pour but que de compléter la comptabilité ou d'en faciliter le contrôle (1). Cette indication, au surplus, n'est pas restrictive et des modifications légères, rentrant dans cet ordre d'idées, peuvent être autorisées de même par les Chambres, après entente avec le Parquet qui partage avec elles l'exercice de la surveillance. Il y a là une grande latitude laissée à l'autorisation des Chambres.

Il nous faut examiner maintenant, comme autre tempérament à l'obligation et à l'uniformité de la comptabilité, ce qui a trait aux registres accessoires facultatifs tenus dans les études où la comptabilité exige plus de détails.

§ 2. — REGISTRES ACCESSOIRES FACULTATIFS.

A) *Livre de caisse brouillon*. — Il est un premier livre d'une très grande utilité et dont, pour cette raison, l'emploi est général : c'est le livre de caisse brouillon. Par lui sont évitées les ratures et les surcharges interdites sur les livres obligatoires. Le notaire porte d'abord sur son brouillon les recettes et les dépenses et, après en avoir chaque jour arrêté le compte, le recopie s'il est exact sur le livre journal. Bien plus, lorsque la comptabilité comporte plusieurs journaux, le brouillon en est le condensateur, les men-

(1) *Circ.*, 1^{er} mars.

tions qu'il contient devant être distribuées entre ces divers livres. Enfin la consultation du brouillon permet de retrouver très vite les erreurs qui se seraient glissées dans la tenue des écritures.

B) *Livre des balances de compte.* — La balance des comptes prouve l'exactitude des écritures et permet au notaire de se rendre compte de sa situation vis-à-vis de ses clients. C'est une opération d'une très grande utilité que les notaires ne peuvent négliger sans risquer de se laisser déborder par l'augmentation des débits ou s'exposer à n'avoir pas en caisse les capitaux qu'ils doivent, à tout instant, tenir à la disposition des clients (1). « La balance, a-t-on dit, est, pour ainsi dire, le lien qui réunit tous les éléments de la comptabilité et leur donne l'unité sans laquelle on n'obtiendrait que des agglomérations de chiffres n'ayant entre eux aucune cohésion (2) ».

Aussi l'article du décret du 30 janvier prescrit-il que la balance de chaque compte des clients (*caisse dépôts*) soit faite au moins une fois par trimestre (3), soit sur le grand livre, soit sur un registre spécial. C'est l'emploi de ce registre spécial facultatif qui est généralement adopté. Ses avantages devraient le rendre obligatoire. Il constitue la synoptie de la comptabilité, atteste les virements d'ordre à effectuer, aver-

(1) V. *Circ. com. not.*, t. VII, p. 290 (Rapport de MM. Fournier, Jozon et Fabre) et Ass. gén. Ch. not. Paris, 1^{er} mai 1873.

(2) Montgolfier. *Notes pratiques sur la comptabilité notariale*, 1903, p. 16.

(3) Dans les études de Paris, la balance se fait chaque mois. C'est une pratique excellente dont l'usage devrait être généralisé au moins dans les études importantes.

tit sur la situation de chaque compte, aide à vérifier les opérations et à reconnaître les erreurs (1).

L'arrêté ministériel du 15 février n'a pas indiqué le modèle de ce livre. On peut, pour l'établir, la diviser en quatre colonnes.

Une première où on reporte les numéros des folios des comptes au grand livre.

Une deuxième où on inscrit, dans l'ordre alphabétique, les noms des clients qui ont des comptes courants au grand livre, en laissant un intervalle entre la fin de la série de chaque lettre et la lettre qui suit pour intercaler les noms nouveaux qui se présentent à chaque balance.

Enfin deux autres colonnes où on mentionne les recettes et dépenses pour chaque trimestre (ou chaque mois). Dans la première de ces deux colonnes sont portés : 1° les reliquats de comptes dus aux clients et, 2°, comme dernier article, la balance du compte personnel au notaire, établissant son fonds de roulement.

Dans la seconde sont portés : 1° les reliquats de comptes dus par les clients au notaire qui leur a fait des avances (2) et, 2°, l'encaisse générale résultant du journal de caisse et du livre particulier. « Les totaux de ces deux colonnes, dit sur ce point le règlement des notaires de Paris (3), doivent être égaux entre eux, ce

(1) V. Lyaudrat. *Une comptabilité notariale claire et pratique*, p. 26.

(2) Les avances faites à des clients ne pensent jamais être empruntées qu'au fonds de roulement du notaire constaté par le registre personnel ou par le livre journal.

(3) Séance du 12 avril 1877. *Délibération*.

qui établit mathématiquement que tous les comptes sont exacts, en démontrant que les avances faites à des clients ne dépassent pas le fonds de roulement sur lequel seul elles peuvent être faites ; et enfin que l'encaisse réelle et en espèces est supérieure aux sommes dues aux clients qui peuvent toujours les réclamer simultanément. »

Enfin, au-dessous de son tableau, le notaire inscrit la vérification de sa caisse par la numération des espèces. « C'est là le complément, le dernier mot des règles à suivre dans notre comptabilité, mais complément indispensable comme tout ce qui l'a précédé. C'est la clef de voûte ; sans elle tout tomberait. Arrivé à ce but, le notaire peut être tranquille, il sait et peut prouver que sa comptabilité est parfaitement régulière. (1) »

c) *Carnet à souche de reçus ou d'acquits.* — Ce carnet qui complète utilement le système des précautions prises par le législateur pour éviter les fautes possibles de notaires négligents ou indéclicats, — en ce qu'aucune somme ne doit être reçue ni payée sans une quittance de l'étude, — a été rendu obligatoire en 1910. Nous renvoyons pour ce qui le concerne à nos développements de la troisième partie.

d) *Livre des recouvrements.* — Il est utile de faire l'état des recouvrements qui restent à opérer au moins une fois par an, surtout à la campagne où le notaire fait des avances et attend quelquefois longtemps le

(1) *Ibid.* Rapport.

paiement de ses honoraires. Ce livre permet de plus au notaire qui se retire où à ses héritiers, de traiter à forfait des recouvrements et il facilite à l'administrateur, en cas de déconfiture, la rentrée des créances.

A Paris, l'état des recouvrements est dressé sur deux colonnes, l'une pour les déboursés, l'autre pour les honoraires.

e) *Registre des ventes mobilières.* — Ce registre est indispensable si le notaire ne porte pas sur le livre journal, comme une lettre du garde des sceaux l'y autorise (1), toutes les sommes modiques qui proviennent des petites ventes mobilières au fur et à mesure qu'il les encaisse.

f) Il faut encore citer parmi les livres accessoires facultatifs destinés à compléter la comptabilité :

Le registre des ventes immobilières;

Le registre de loyers, fermages, intérêts et dividendes;

Le livre particulier des recettes et dépenses personnelles du notaire;

Le registre des formalités d'hypothèques;

Le registre de dépôts de sommes;

Le carnet d'enregistrement.

Il nous reste, pour en finir avec les livres de la comptabilité notariale, à dire quelques mots des principales questions qui les concernent. Nous rechercherons successivement quelle est leur force probante,

(1) Lettre du garde des sceaux à M. le proc. gén. d'Amiens, du 11 janv. 1890 (*J. N.*, art. 24540 et 24460).

dans quelle mesure ils sont soumis au secret professionnel et quelles formes doivent être observées pour leur transmission au successeur et leur communication au prédécesseur ou à ses héritiers.

§ 3. — FORCE PROBANTE DES REGISTRES.

C'est un effet du caractère légal de la comptabilité prescrite par les décrets que les écritures passées sur les livres des notaires font foi, désormais, en justice, et que les registres peuvent être invoqués par les notaires et contre eux.

Avant les décrets, les notaires ne pouvaient être contraints de produire en justice des livres qu'aucune disposition de la loi ne leur prescrivait de tenir. Ceux-ci étaient soumis au seul droit commun des registres et papiers domestiques (1). Ils ne pouvaient constituer un titre pour le notaire et ne faisaient foi contre lui que lorsqu'ils énonçaient formellement un paiement reçu ou constataient la reconnaissance d'une obligation ; encore fallait-il que mention expresse fut faite que cette reconnaissance servirait de titre au créancier (2). Enfin, l'article 1331 ne permettait pas au juge,

(1) Art. 1331 C. civ. — V. *Req.* 11 juin 1872 (S.72.1.261. *Rev. du not.*, n° 4282 et la note). *Cass.* 6 fév. 1878 (D. 78.1.167. *Rev. du not.*, n° 5691) *Contrà.* *Cass.* 9 mars 1869 (S.69.1.201). Les livres des notaires n'auraient pas eu le caractère de documents privés parce que si aucun texte ne prescrivait de les tenir, en fait ils étaient nécessaires. Leur caractère public serait ainsi venu de ce qu'ils auraient été indispensables.

(2) *Cass.*, 20 mars 1876 (*Rev. du not.*, n° 5194 et 5211). Rutgeerts et Amiaud. *Commentaire*, t. II, n° 764. Cependant

à la différence de ce qui a lieu pour les commerçants (1), de différer le serment supplétoire au notaire qui invoquait ses livres.

Mais la comptabilité devenant une obligation légale, les mentions des registres de l'étude et des bulletins de dépôt à la Caisse des consignations devaient être dorénavant considérés comme écritures publiques opposable aux tiers. « Désormais, dit M. Amiaud (2), ces registres étant obligatoires, feront foi en justice et pourront être invoqués par les notaires et contre eux ». C'est que les livres ont un caractère d'intérêt général et qu'imposés par un décret pris en vertu de la loi de ventôse, de privés qu'ils étaient sont devenus publics et confèrent ce caractère aux mentions qu'ils contiennent.

Attendu, dit la Cour de Toulouse dans un arrêt du 10 juillet 1902 (3), qu'il convient d'examiner si, comme le soutiennent les intimés, les registres de M^e G... et les bulletins de dépôt ne font foi qu'entre le dépositaire et les déposants et ne sauraient être opposables aux tiers.

Attendu que le décret du 30 janvier 1890 qui a incontestablement force de loi, s'est proposé comme objet essentiel de compléter l'ordonnance du 4 janvier 1843 et de renforcer ainsi la discipline notariale.

Que les registres dont il prescrit la tenue ont eux-mêmes et communiquent aux mentions qu'ils contiennent le même caractère d'intérêt général.

les parties pouvaient convenir que les mentions des registres feraient preuve pour ou contre le notaire, les dispositions de l'art. 1331 n'étant pas d'ordre public.

(1) Art. 1329 C. civ.

(2) *Traité form.* 5^e édit., t. I, p. 538, n° 16. Dans le même sens Fuzier Hermann. *Rép. de dr. fr.*, v. notaire, n° 1051.

(3) *Circ. com. not.*, n° 260, p. 575. *J. N.*, art. 27784. *D.* 1903 2.193 et la note.

Que ce sont bien là des écritures publiques autant et plus encore que les actes constatant les conventions particulières.

Que ce caractère est d'ailleurs reconnu par diverses dispositions législatives, notamment l'article 145 du Code pénal, aux registres dont la tenue est prescrite dans des conditions identiques.

Qu'en l'espèce, les registres et bulletins dont s'agit ont pour but d'identifier les dépôts dont la conservation est désormais interdite aux notaires au-delà de six mois.

Qu'ils doivent en conséquence non seulement faire foi de leur date et de tout ce qu'ils constatent, mais qu'ils sont encore opposables aux tiers (1).

Cependant, si ses registres sont mal tenus, le notaire ne peut les invoquer, mais la partie peut y puiser les éléments qui lui sont favorables (2). D'autre part, la présomption qui pourrait résulter de leurs mentions peut être détruite par la preuve contraire (3). Disons enfin que les livres des notaires étant devenus des écritures publiques, le notaire qui ferait des mentions inexactes sur ses registres commettrait des faux et serait passible des peines édictées par les articles 145 et 147 du Code pénal.

(1) V. aussi *Bordeaux*, 18 juin 1900 (*J. N.*, art. 27357); *Saint-Omer*, 6 déc. 1901 (*J. N.*, art. 27710). *Contrà. Trib. Toulouse*, 21 janv. 1908 (*Journal du Not.*, 1908, p. 470) : Les livres du not. ne pourraient faire foi en sa faveur. Cfr. note de M. Homo. *Rev. du not.*, n° 8595.

(2) *Req.* 14 fév. 1900 (D. 1900.1.187).

(3) Art. 1353 C. civ. *Paris*, 23 janv 1896 (*J. N.*, art. 25988). *Cass.*, 12 juin 1899 (*J. N.*, art. 26970). *Caen*, 23 déc. 1901 (*J. N.*, art. 27583). *Paris*, 19 juin 1907 (*J. N.*, art. 29217).

§ 4. — DU SECRET DES REGISTRES.

Les registres sont soumis, comme les minutes, au secret professionnel, car ils renferment la mention et le résumé des actes et de toutes les opérations des clients (1). Aucune communication générale ne peut en être ordonnée dans un intérêt privé (2). Ils peuvent seulement faire l'objet d'une communication limitée à des actes déterminés et effectuée selon la procédure du compulsoire (3). Encore a-t-il été jugé que le livre de caisse ne pouvait faire l'objet d'aucune communication, même partielle, car les mentions qui y sont portées le sont sans interruption l'une à la suite de l'autre (4).

La question du secret des registres s'est posée notamment à l'égard des experts que les tribunaux nomment parfois pour faire des recherches dans la comptabilité des notaires. La jurisprudence a toujours décidé que ces nominations violent les dispositions de la loi de ventôse (5).

(1) Art. 22 et 23 loi ventôse.

(2) *Cass.*, 19 janv. 1870 (S. 70.1.149). 28 janvier 1874 (D. 74.1.100). 18 janv. 1886 (S. 86.1.368). 18 juin 1894 (S. 94.1.344). 12 juin 1899 (*J. N.*, art. 26970). *Cr. de Nancy*, 23 nov. 1901 (*Rép. pr. du not.*, art. 12238). *Caen*, 23 déc. 1901 (*J. N.*, article 27783). *Paris*, 19 juin 1907 (*J. N.*, art. 29217).

(3) *Cass.*, 3 déc. 1884 (D. 85.1.360). *Provins*, 10 mars 1905 (*J. N.*, art. 28518). V. aussi Amiaud, *Tr. form. Compt. not.*, n° 19.

(4) *Paris*, 23 janv. 1896 (*Rev. du not.*, n° 9.547. *J. N.* article 25988).

(5) *Rouen*, 4 fév. 1870 (D. 71.2.155), *Orléans*, 27 juin 1877 (*J. N.*, art. 21936). *Cass.*, 3 janv. 1881 (*J. N.*, art. 22422). *Lyon*,

Considérant, dit sur ce point un arrêt de la Cour de Paris du 1^{er} juin 1907 (1), que les mêmes principes (du secret) sont applicables aux registres de comptabilité de l'étude, qui ont pour effet de reproduire tout le mouvement de l'office, l'ensemble et le détail des opérations qui y sont faites.

Que le décret du 30 janvier 1890 et l'arrêté ministériel du 15 février suivant n'ont eu pour objet que d'imposer aux notaires une comptabilité particulière et de les soumettre à une surveillance et à une vérification spéciales de la part de la Chambre de discipline et de l'autorité judiciaire ; mais qu'ils n'ont pas modifié le caractère secret des registres tenus par les notaires.

Qu'ils n'ont pas eu pour but et ne sauraient avoir pour effet de permettre aux parties d'exiger la communication des dits registres.

Considérant... que la mesure d'instruction ordonnée par le tribunal, affectant un caractère de généralité, se trouve en opposition flagrante avec les dispositions de la loi du 25 ventôse an XI, qu'il y a donc lieu de la proscrire en infirmant la décision entreprise...

Mais si les experts qui n'ont aucune mission de judicature, ne peuvent faire des recherches dans la comptabilité des notaires, il ne saurait en être de même des délégués des chambres en tournée d'inspection car ils ont une mission d'ordre public et de judicature disciplinaire (2).

De même, le ministère public, pour exercer son contrôle, peut obtenir du notaire, mais sans déplacement, la communication générale de ses registres.

11 nov. 1881 (D. 82:2.237). Cass., 8 juin 1894 (D. 94.2.219). Caen, 23 av. 1902 (J. N., art. 27706). Rethel, 24 déc. 1905 (Rev. du not., n° 13023).

(1) Rev. du not., n° 13235.

(2) Cf. Amiaud. *Traité form. Comp. not.*, n° 20. Journ. du not., 1894, p. 353. Boulet. *Code du not.*, n° 750 et 751.

Avant 1890, cette communication ne pouvait avoir lieu que dans un intérêt d'ordre public, par exemple pour une procédure criminelle à la suite d'une information ouverte contre un notaire ou, sur l'ordre du ministre de la Justice, pour vérifier les produits de l'étude (1).

§ 5. — TRANSMISSION DES REGISTRES AU SUCCESSEUR.

Les registres doivent être transmis au successeur car ils font partie de la cession de l'office. Cela doit s'entendre non seulement des registres obligatoires, mais aussi des livres facultatifs (2), et notamment du livre copie de lettres qui permet au cessionnaire de connaître les pourparlers engagés sur les affaires en cours (3). La jurisprudence, avant 1890, s'était toujours prononcée en ce sens. Depuis les décrets, la transmission des registres est un principe incontesté et la clause d'un traité de cession par laquelle le cédant se réserverait la propriété des registres serait nulle (4). C'est que les registres contiennent des écritures publiques que le titulaire de l'office doit conserver en son étude. C'est aussi que la gestion de l'étude, l'apurement des comptes, le versement des dépôts à la Caisse des consignations sans laisser pas-

(1) *Trib. Draguignan*, 15 juillet 1868. *S.* 69.1.201. *Aix*,

(2) *Rouen*, 12 août 1874. *J. N.*, art. 21478. *Douai*, 11 déc. 1902. *J. N.*, art. 27834.

(3) *Amiens*, 28 mai 1889. *Journ. du Not.*, 1890, p. 134.

(4) *Nancy*, 4 mars 1903. *J. N.*, art. 28138 et la note. *Req.* 19 oct. 1904. *J. N.*, art. 28359.

ser le délai, etc., rendent indispensables au successeur, tenu des obligations professionnelles de son prédécesseur (1), la possession des registres de celui-ci pour pouvoir, en cas de réclamations quelconques, se défendre. Enfin, la transmission des livres assure le respect du secret professionnel en empêchant les héritiers du cédant qui aurait conservé les livres anciens, de se permettre aucune indiscretion.

La transmission des registres est donc d'une très grande utilité. Elle a lieu, pour ainsi dire, automatiquement lors de la cession de l'étude. Mais le cessionnaire ne serait pas fondé à réclamer les registres de ses prédécesseurs s'il avait su, avant la cession, que ces registres ne se trouvaient pas dans l'étude (2).

§ 6. — COMMUNICATION DES REGISTRES AU PRÉDÉCESSEUR
OU A SES HÉRITIERS.

Le cédant ou ses héritiers peuvent avoir besoin, pour opérer des recouvrements, de consulter les registres de comptabilité. On s'est toujours efforcé de concilier cette nécessité avec le respect du secret professionnel. Le cédant n'est autorisé à consulter que les actes dont il justifie que la connaissance lui est indispensable (3). En cas de désaccord, c'est au tribunal qu'il appartient de fixer les conditions de la communication.

(1) *Douai*, 13 juin 1904 (*Rev. du not.*, n° 12140).

(2) *Cass. civ.*, 30 mars 1909 (D. 09.1.509).

(3) *Cr. de Paris*, 23 janv. 1896 (*Rép. pr. du Not.*, art. 8840).
Boulogne-sur-Mer, 25 juillet 1902 (*J. N.*, art. 28008).

La question est plus délicate s'il s'agit des héritiers du cédant car on peut ne pas avoir en eux la même confiance qu'en l'ancien notaire habitué à respecter les règles professionnelles de secret et d'ordre. Aussi devraient-ils, de préférence, traiter des recouvrements avec le successeur. On a admis cependant qu'ils peuvent, par voie de compulsoire, en cas de refus opposé à une demande amiable, exiger du successeur copie ou extrait conforme aux registres et présentation de ses minutes au magistrat taxateur (1). Des héritiers d'un notaire décédé ont même obtenu, par voie de référé, que le successeur leur remît une note leur fournissant, d'après l'acte visé, les renseignements nécessaires au recouvrement (2).

Nous venons de voir ce qui, dans les réformes de 1890, a trait aux dépôts et à la comptabilité. La question du contrôle fera l'objet de notre chapitre troisième. De même, en effet, qu'entre la réglementation des dépôts et l'obligation de la comptabilité, nous avons noté un lien intime, de même nous pensons que de l'obligation de la comptabilité dérive nécessairement l'établissement de son contrôle. « L'obligation de tenir une comptabilité, écrivait le garde des sceaux dans son rapport (3), n'aurait été qu'une mesure illusoire et stérile si on n'avait institué en même temps un système de surveillance destiné à en assurer l'exé-

(1) *Trib. Provins*, 16 mars 1905 (*Rev. du not.*, n° 12393).
Trib. de la Châtre, 14 janv. 1908 (*Rev. du not.*, n° 13382).

(2) *Trib. Toulouse*. Ordonn. de référé, 8 av. 1908. *Rev. du not.*, n° 13343 et la note.

(3) Rapp. précédant le décret du 30 janv. 1890, *précité*.

cution ». Il est certain que c'est l'absence de contrôle entraînant l'impossibilité de sanctions, qui avait permis aux notaires, sans que les Parquets et les Chambres puissent efficacement les en empêcher, de s'adonner aux pratiques dangereuses condamnées par l'ordonnance de 1843 et la circulaire de 1876.

Nous examinerons les prescriptions des décrets, en ce qui concerne le contrôle de la comptabilité, aux points de vue suivants : quels sont les agents du contrôle ? Comment fonctionne celui-ci et quelles responsabilités sont encourues par les agents au cours de leur mission ?

CHAPITRE III

Le contrôle de la comptabilité.

§ 1^{er}. — LES AGENTS DU CONTRÔLE.

Peu de questions ont été plus débattues, lors de la préparation des décrets, que celle des agents du contrôle. Dans le projet élaboré en 1888 par le gouvernement, le contrôle était confié à des inspecteurs régionaux, élus par les Chambres de discipline comprises dans leur circonscription et agréés par le ministre de la Justice. Ils auraient eu leur résidence au chef-lieu de la Cour d'appel et auraient relevé directement du Procureur général. Les fonds nécessaires

à leur rétribution devaient être pris dans les bourses communes des Chambres de leur circonscription (1). M. Soucaze, dans la séance de la Chambre des députés du 25 février 1889, s'éleva très vivement contre l'institution de ces inspecteurs spéciaux. « Ils coûteront cher aux notaires, dit-il, sans rendre de grands services à la chose publique ; ...institués et révocables par arrêté ministériel, ils seront des agents du pouvoir exécutif ; ...l'obligation de résider au siège de la Cour créera pour les notaires ou anciens notaires du chef-lieu judiciaire un monopole abusif au détriment du personnel du ressort. L'inspection ne peut être confiée qu'à des notaires ou à d'anciens notaires vieillissants dans le métier dont ils connaissent toutes les pratiques. Comment demander à des chefs de famille de changer de relations, d'habitudes et de résidence ? (2) La disposition du décret confiant à d'autres autorités qu'aux Chambres de discipline une mission d'ordre intérieur eut été de plus illégale comme contraire à l'article 50 de la loi de ventôse (3). Enfin, il eut également fallu une loi pour établir sur les notaires cette sorte d'impôt nouveau qu'auraient constitué les dépenses nécessitées par le fonctionnement du contrôle.

Le comité des notaires des départements et la Chambre des notaires de Paris repoussèrent à leur tour le système des inspecteurs spéciaux et le Conseil d'Etat,

(1) Art. 4 et 5 du projet. V. *Circ. com. not.*, IX, p. 192. *J. du not.* 1889, p. 188.

(2) *Journ. du Not.*, 1889, p. 192.

(3) « Les Chambres qui seront établies pour la discipline intérieure des notaires, seront organisées par des règlements. »

se rendant à leurs raisons, considéra en définitive que c'était aux Chambres de discipline, sous la haute surveillance des Parquets, que le législateur devait confier le contrôle de la comptabilité des notaires. « Le Conseil d'Etat, dit le rapport du garde des sceaux, a estimé qu'il y avait lieu de charger les chambres du contrôle de la comptabilité notariale et de déterminer de quelle façon le contrôle devrait s'accomplir. » Nous parlerons donc tout d'abord des Chambres comme agents du contrôle.

A) *Les Chambres de discipline* (1). — Le gouvernement avait donc hésité avant de confier aux chambres de discipline le contrôle de la comptabilité des notaires. C'est qu'au cours du XIX^e siècle elles n'avaient pas montré, dans la répression des abus, toute l'énergie et la vigilance désirables. En réalité,

(1) Les Chambres de discipline ont été organisées par le décret du 2 nivôse an XII et réorganisées par l'ordonnance du 4 janv. 1843. Il y en a une près de chaque tribunal civil de première instance, dans la ville où il siège (*art. 1*). Les notaires de chaque arrondissement choisissent parmi eux les membres de leur Chambre. La Chambre de Paris est composée de dix-huit membres ; les Chambres établies dans les arrondissements où le nombre des notaires est au-dessus de cinquante, sont composées de neuf membres ; celles de tous les autres arrondissements de sept (*art. 4*). Les membres de la Chambre choisissent entre eux un président, un syndic, un rapporteur, un secrétaire et un trésorier. Les Chambres ont des attributions administratives, conciliatrices, consultatives, représentatives et judiciaires. Dans ce dernier cas, qui est celui qui nous intéresse surtout, le président dirige les débats, le syndic joue le rôle du ministère public et le rapporteur remplit les fonctions de juge-commissaire ou de juge d'instruction.

elles n'avaient jamais été incapables de remplir cette lourde mission ; mais, en l'absence de texte exprès elles avaient cru que leur initiative ne serait pas suffisamment justifiée. « Avant le décret du 30 janvier, dit la circulaire du 1^{er} mars, beaucoup de Chambres pouvaient hésiter à prescrire aux membres de leurs compagnies des mesures dont la légalité eut été sans doute contestée ; elles ne se sentaient pas suffisamment soutenues pour imposer leurs décisions. » De plus, l'ordonnance de 1843 ne s'était pas expliquée assez nettement sur les attributions disciplinaires respectives des chambres et des tribunaux (1). Ceux-ci avaient alors empiété sur le domaine de la discipline intérieure réservée aux Chambres, ne les avaient plus consultées en matière de taxe d'honoraires et il en était résulté que beaucoup de Chambres, voyant se réduire chaque jour leurs attributions consultatives et judiciaires, avaient fini par ne plus se réunir ou ne se réunir qu'à de très rares intervalles (2). On avait

(1) Cfr. Jeannest-Saint-Hilaire, *op. cit.*, p. 426. « L'ordonnance de 1843 n'a rien fait de sérieux en faveur de la juridiction disciplinaire des Chambres ; les questions y sont plutôt indiquées que résolues ; le législateur, gêné dans ses allures par des prétentions divergentes et par les nécessités parlementaires de l'époque, a tourné les difficultés sans les tarner, il a louvoyé entre tous les écueils. »

(2) Voici ce qu'à ce propos écrivait, en 1858, M. Jeannest-Saint-Hilaire *op. cit.*, p. 420 : « Tout rouage qui cesse de fonctionner, se rouille et compromet l'exercice du mécanisme auquel il appartient ; c'est ce qui s'est produit pour le notariat. L'autorité des Chambres de discipline étant, pour ainsi dire, méconnue par les tribunaux, les notaires se sont peu à peu habitués à mépriser l'autorité des Chambres de discipline. Les Chambres elles-mêmes, dépouillées de leurs prérogatives les plus légitimes, ont cessé de prendre au sérieux

donc lieu d'espérer que, fortifiés désormais par les dispositions formelles d'un décret, les Chambres ne se soustrairaient pas à son application et ne négligeraient plus d'en faire exécuter les prescriptions impérieuses. Les dispositions nouvelles, dit le garde des sceaux, mettent leurs pouvoirs à l'abri de toute discussion et les arment contre toute désobéissance. L'article 8 du décret du 30 janvier édicte, en termes exprès, leurs droits de surveillance ; il les précise et indique comment et par qui ils doivent être exercés (1). »

Mais le gouvernement n'a pas jugé seulement que les Chambres étaient capables d'assurer un contrôle efficace de la comptabilité des notaires ; il a reconnu qu'elles étaient *mieux placées que personne* pour pressentir la fraude et surprendre les manœuvres destinées à la déguiser et qu'elles pouvaient remplir leur mission avec une autorité et une compétence technique qui la rendraient toujours sérieuse sans cesser d'être paternelle. Nous devons nous arrêter un instant aux raisons qui militent en faveur du contrôle de la comptabilité notariale par les Chambres de discipline.

Comme dans toute réforme, il fallait concilier l'amour du progrès avec l'esprit de conservation et,

des attributions amoindries et le public a jugé inutile de s'adresser à une juridiction absorbée, aujourd'hui presque inconnue. De là l'état de torpeur, d'atonie, d'indifférence dans lequel végètent la plupart des Chambres qui ne se réunissent plus, qui ne font plus de discipline et auxquelles les notaires n'en appellent même plus, tant leur action est devenue insuffisante, pour ne pas dire entièrement nulle. »

(1) *Circ.*, 1^{er} mars.

pour cela, organiser un contrôle fondé sur le respect des principes traditionnels et sur la connaissance profonde du notariat et des nécessités de la pratique.

Les Chambres de discipline avaient paru, en l'an XI, le moyen le plus sûr, le plus efficace de maintenir les notaires dans les règles de cette probité sévère et scrupuleuse que leur profession exige (1). « Leur établissement, disait le tribun Favard (2), est une des mesures les plus morales. Par elles, les notaires en général seront maintenus dans les bornes des fonctions et devoirs qui leur sont imposés. La loi sera plus fidèlement exécutée, les intérêts des particuliers moins compromis, la considération due aux notaires et à leur ministère plus affermie. C'est, en quelque sorte, un tribunal de famille créé en faveur de ces fonctionnaires ». Le tribun Gaubert voyait en elles « une telle et inappréciable institution qui procurerait à la loi les gardiens personnellement intéressés à maintenir la profession dans toute sa pureté (3) ».

Il était donc conforme à l'esprit de la loi de ventôse que le contrôle de la comptabilité notariale, prescription disciplinaire avant tout, fut confié au pouvoir institué pour faire respecter les règles traditionnelles de la profession comme les règlements écrits, pour maintenir la dignité du corps avec les exigences de la fonction. « Le pouvoir disciplinaire, dit M. Morin (4), s'exerce sur des actions qui, pour la plupart,

(1) Exposé des motifs, loi ventôse. S. 3.2.65.

(2) Favard. *Répertoire de la législation du notariat*, 1807, p. 217.

(3) Séance du 25 ventôse, an XI. V. Favard, *ibid.*, p. 218.

(4) *De la discipline*, p. xxxii.

ne sont définies à l'avance par aucune loi, sur des fautes par action ou négligence dont l'appréciation est souvent fort délicate. Il doit être distribué entre ceux qui sont en position de connaître le mieux ces règles, de découvrir et apprécier le plus sûrement les infractions commises, de les prévenir ou réprimer aussi efficacement que cela est nécessaire et possible, soit par l'intérêt qu'ils ont à éviter une funeste solidarité, soit par la supériorité hiérarchique qui les rend responsables du maintien de la discipline. »

L'ordonnance de 1843, en exécution de l'article 50 de la loi de ventôse, avait chargé les chambres de prévenir ou concilier toutes plaintes et réclamations de la part de tiers contre des notaires à raison de leurs fonctions. Après elle, la circulaire du 19 octobre 1876 avait fait appel aux Chambres de discipline pour seconder l'œuvre du gouvernement. Enfin, de nombreux règlements du Comité des notaires des départements, de la Chambre des notaires de Paris et des Compagnies de province, approuvés par la Chancellerie, avaient à leur tour attribué aux Chambres la mission du contrôle. Le réformateur de 1890 avait donc derrière lui une très longue tradition ; il n'avait qu'à la continuer en élargissant encore les attributions des Chambres et en accroissant leur autorité disciplinaire.

Respecter et fortifier les prérogatives des Chambres était, en effet, l'unique secret de la régénération du notariat.

Le législateur le comprit fort heureusement et la circulaire du 1^{er} mars a pu dire : « Loin de diminuer l'autorité des Chambres de discipline, le décret du

30 janvier a voulu faire de cette autorité la base du régime nouveau. C'est à elle qu'il a fait appel ; c'est à elles que les procureurs de la République doivent demander tout d'abord les mesures nécessaires pour l'exacte observation des prescriptions disciplinaires. »

Ainsi le contrôle de la comptabilité par les Chambres de discipline assurait le respect des principes traditionnels. Nous avons dit qu'il était fondé d'autre part sur la connaissance profonde du notariat et les nécessités de la pratique.

Il est aisé de se rendre compte par ce que nous savons du caractère mixte de la fonction notariale, combien le contrôle de la comptabilité est chose délicate et avec quel tact et quelle discrétion il doit être exercé pour que l'indépendance du notaire et le secret professionnel restent sauvegardés. « Dans cette matière du contrôle de la comptabilité notariale, écrit M. Durand (1), on ne saurait trop recommander de ne jamais perdre de vue ces deux principes. Ils sont solidaires et bien qu'il ne faille pas en exagérer la portée au point de paralyser toute surveillance, il faut reconnaître qu'ils sont indispensables au fonctionnement du notariat. Sans eux le notariat serait impossible, car le jour où les clients sauraient que toutes leurs affaires, même les plus intimes, seraient connues par des fonctionnaires ou par d'autres agents dont ils ont ou peuvent avoir toutes raisons de suspecter l'indépendance et la discrétion, ils retireraient

(1) *Thèse*. Paris, 1910, p. 204.

leur confiance aux notaires qui ne pourraient plus, malgré leur désir, leur assurer le secret. »

Il fallait donc que le contrôle qui porterait sur les opérations secrètes du notaire, sur la gestion de son étude et même de sa fortune personnelle, qui révélerait le nom des clients, la nature de leurs affaires et leur situation cachée fut confié aux agents le mieux à même de garder le secret « principale raison d'être du notariat » (1), et dont Cailly disait déjà au Conseil des Anciens : « Il est de l'essence des fonctions du notaire. C'est de lui que dépend souvent le bonheur et la paix des familles (2). » Or, seuls, des hommes soumis de par leur profession à l'obligation du secret, habitués à garder le silence sur ce qu'ils apprennent dans l'exercice de leurs fonctions, astreints à une discipline sévère et passibles des sanctions disciplinaires les plus graves pour les moindres infractions aux règles ou à la délicatesse professionnelles, pouvaient exercer cette mission de contrôle sans porter atteinte à la dignité des notaires et à la haute confiance dont ils sont honorés, sans toucher, en un mot, aux caractères principaux de l'institution notariale. Ces hommes, ces contrôleurs ne pouvaient être que des délégués des Chambres de discipline.

Les Chambres de discipline, enfin, étaient mieux placées que personne pour prévenir les fautes, les découvrir et les réprimer.

Situées près du Tribunal, au centre de l'arrondis-

(1) Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, 1904, p. 188.

(2) Séance du 12 prairial an VII. Cons. des Anciens.

sement, elles peuvent en effet obtenir des renseignements du Parquet et les débats des audiences sont susceptibles d'éveiller sur bien des points leur attention. Un procès civil en responsabilité, par exemple, qui laisse supposer le mauvais état des affaires, l'incapacité, le manque de délicatesse incite une Chambre à redoubler de surveillance. De même des contestations entre confrères ou entre notaires et clients l'engagent à suivre de près les agissements de certains. On pourrait multiplier ces exemples d'indices qui permettent aux Chambres de prévenir les fautes et d'empêcher ainsi les catastrophes de se produire. Devant une situation difficile, un conseil, une admonition de la Chambre peuvent suffire, en effet, pour que le notaire échappe au déshonneur, la corporation au scandale et les clients ou les créanciers à la ruine.

La solidarité morale qui existe entre les Chambres, et les notaires veut que les unes s'emploient à prévenir les fautes des autres.

Si les Chambres sont les mieux placées pour prévenir les fautes, leur autorité et leur compétence technique leur permet aussi de les découvrir le plus vite et le plus sûrement. Elles peuvent à l'improviste se livrer à des inspections minutieuses chez un notaire suspect. Et, d'autre part, mieux que personne, les délégués des Chambres, notaires ou notaires honoraires, connaissent les règles de la comptabilité et les règles professionnelles et ont l'expérience des affaires.

Enfin, les Chambres sont tout à fait qualifiées pour réprimer les fautes. « Il faut, disait le conseiller

Réal (1), que le notaire que les tribunaux ne pourraient intimider voie sans cesse dans ses confrères des juges aussi éclairés, aussi infaillibles que sa conscience, aussi inévitables que ses remords. » Mais si les Chambres doivent, dans la répression des fautes, se montrer énergiques, leur rigueur ne doit pas cesser d'être paternelle et dans ce caractère réside encore leur supériorité. Plus bienveillantes que les tribunaux, elles ne précipiteront pas, par une répression hâtive, les situations embarrassées, mais non irréparables. Il est bien certain que, souvent, un notaire commet des erreurs qui témoignent plutôt de son inexpérience ou de sa négligence que de sa mauvaise volonté ou de sa culpabilité. Si on le punit publiquement, c'est aussitôt l'afflux des clients qui viennent au remboursement de leurs dépôts ; c'est bientôt la déconfiture. Personne n'y gagne. Le notaire est déshonoré ; son déshonneur rejaillit sur la corporation tout entière et les clients voient leurs intérêts compromis dans une liquidation compliquée et coûteuse : la répression n'a jamais réparé les dommages pas plus matériels que moraux. Mais si, au lieu de cela, le notaire est admonesté par sa Chambre, si celle-ci l'avertit d'avoir à emprunter pour rembourser ses clients, si elle l'oblige moralement à présenter son successeur pour que le prix de l'office soit employé à désintéresser ses créanciers, rien de ce que nous avons signalé ne se produit et tout se termine de la façon la plus avantageuse pour le notaire, pour la corporation et les clients.

☞ (1) *Exposé des motifs*, loi ventôse.

Ce n'est donc pas sans raisons sérieuses que les Chambres de discipline ont été chargées de la vérification de la comptabilité des notaires. Mais, à côté de ce contrôle, les décrets de 1890 en ont organisé un autre supplétif : celui du ministère public. Nous verrons enfin que les tribunaux et les fonctionnaires de l'enregistrement ont été désignés, eux aussi, pour contrôler éventuellement la comptabilité notariale.

B) *Le ministère public.* — Le droit de contrôle du ministère public est exprimé dans l'article 8 du décret du 30 janvier : « Les Chambres de discipline, dit-il, sont chargées de vérifier la comptabilité des notaires... sans préjudice des droits qui appartiennent également au ministère public. » Ces droits résultent des principes généraux de notre organisation judiciaire et des dispositions de la loi du 20 avril 1810 (1). Ils ont été confirmés au cours du XIX^e siècle par toute la série des textes que nous connaissons et affirmés nettement une fois de plus dans le rapport qui précède le décret du 30 janvier et la circulaire du 1^{er} mars 1890, pour qu'aucune controverse ne reste possible sur leur étendue. Les magistrats du ministère public, sans qu'une information soit ouverte ou qu'une plainte leur ait signalé les agissements d'un officier public, ont le droit et le devoir de contrôler la comptabilité des notaires et de surveiller leurs opérations. Ils peuvent, en conséquence, exiger la communication des registres, se faire représenter les demandes de prolongation du délai de versement à la

(1) Art. 45 et 47.

Caisse des consignations et les récépissés des dépôts à cette même Caisse, vérifier la tenue du carnet à souches des autorisations de paiement prescrit par l'article 11 du décret du 2 février 1890. Un devoir spécial leur est fait d'empêcher les notaires de recevoir des dépôts illicites : « Vous appellerez particulièrement l'attention de vos substituts, écrit le garde des sceaux aux procureurs généraux, sur les prohibitions édictées par l'article premier du décret du 30 janvier (1). »

Mais la surveillance du ministère public ne s'exerce pas seulement sur les notaires pour s'assurer qu'ils ont régulièrement conservé les dépôts ou qu'ils les ont versés à la Caisse des consignations et que leur comptabilité est bien tenue, elle s'exerce aussi sur les Chambres de discipline pour s'assurer qu'elles effectuent rigoureusement leurs vérifications périodiques. Ce contrôle, à la fois indépendant de celui des Chambres et supérieur à lui, devait être une garantie contre les négligences des Chambres, un moyen d'intimidation pour les notaires tentés de contrevenir aux décrets, en un mot un stimulant pour tous.

Cependant, on pouvait craindre que ce contrôle fonctionnant en plus et au-dessus de celui des Chambres, il ne se produisit des heurts qui auraient préjudicié à l'ensemble de la réforme. Aussi la circulaire du 1^{er} mars vint-elle tracer les devoirs du ministère public dans ses relations avec les Chambres. « Dans leurs relations avec les délégués des Chambres, dit-elle, vos substituts devront s'attacher à bien faire

(1) *Circ.* 1^{er} mars.

ressortir toute l'importance de la nouvelle mission qui leur est confiée et qui est toute favorable aux vrais intérêts du notariat... Ayez soin surtout d'entretenir dans les Chambres cette sage énergie qui doit les animer. Que vos substituts se mettent désormais en rapports plus directs et plus fréquents avec elles; qu'ils soient régulièrement informés de leurs délibérations, des mesures prises, des résultats obtenus; qu'ils encouragent tous leurs efforts et qu'ils leur fassent comprendre que, mesurant leur confiance au degré de fermeté qu'elles apporteront dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demandent qu'à pouvoir se décharger sur elles du soin de veiller à l'exécution des lois et règlements. »

C'était donc une œuvre de collaboration que l'on désirait. Le ministre espérait que les Chambres, se pénétrant des devoirs qui leur incombent et attentives à les remplir, l'intervention des substituts se restreindrait d'elle-même. Il jugeait désirable quand l'infraction relevée serait de celles qui ne doivent entraîner ni la suspension ni la destitution qu'on pût toujours faire appel à la juridiction des Chambres. « Ce serait un moyen, dit-il, de fortifier leur autorité et c'est, en outre, l'esprit de la loi. »

Mais ne pouvait-on craindre, d'autre part, que l'intervention du ministère public ne compromît la réputation du notaire vérifié ? La circulaire du 1^{er} mars s'est aussi très nettement expliquée sur ce point. La surveillance du ministère public, puisqu'elle s'exerçait en collaboration avec les Chambres, perdait son caractère de mesure de suspicion. « Les notaires, comme le public, ne verront plus dans la surveillance

du ministère public que l'exécution d'un devoir légal, ne préjugéant en rien le mérite de la gestion des officiers publics et n'affectant à aucun point de vue la dignité et l'honorabilité de leur caractère. » Et la circulaire ajoutait : « Dans cette tâche délicate et sans en négliger aucune partie, vos substituts ne se départiront jamais de la réserve et de la discrétion que commandent et la nature de leur contrôle et le caractère du fonctionnaire qui en sera l'objet. La vigilance et la fermeté des magistrats du Parquet ne devront jamais exclure les ménagements que comportent les fonctions notariales et le caractère d'indépendance qui s'y rattache. Le droit de surveillance du ministère public est une des garanties indispensables du bon fonctionnement des corporations. Mais vis-à-vis de fonctionnaires qui puisent surtout leur influence dans la confiance des clients, il demande à être exercé avec beaucoup de tact sans ardeur excessive comme sans négligence. »

Ainsi compris, il est certain que le droit de contrôle du ministère public ne pouvait nuire au notariat. On devait même attendre les plus heureux résultats de cette collaboration des Chambres et des Parquets.

c) *Les tribunaux et les fonctionnaires de l'enregistrement.* — Les tribunaux civils d'arrondissement, ayant la plénitude de la juridiction disciplinaire, ont été chargés du contrôle de la comptabilité des notaires de leur ressort, en cas de dissolution ou de suspension de la Chambre de discipline. « Pendant la durée de la suspension ou en cas de dissolution, dit

l'article 14 du décret du 30 janvier, les attributions de la Chambre de discipline sont transférées au tribunal ou aux deux premières Chambres dans les tribunaux composés de plus de deux Chambres. La Chambre des vacations aura les mêmes pouvoirs durant les vacances des tribunaux... »

Enfin, d'après la circulaire du 1^{er} mars, les fonctionnaires de l'enregistrement pourraient être appelés, dans le cas où les délégués des Chambres ne rempliraient pas leur mission avec la vigilance et le zèle nécessaires, à procéder à la vérification de la comptabilité des notaires. « Je me suis assuré, dit le garde des sceaux, du concours éventuel de l'administration de l'enregistrement, si des circonstances spéciales l'exigeaient. »

Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de ces deux dernières dispositions. Il nous faut maintenant examiner comment s'exerce le contrôle des différents agents auxquels il est confié.

§ 2. — LE FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE.

A) *Contrôle de la Chambre de discipline* (art. 8, 9 et 10, décret du 30 janvier). — La Chambre de discipline est seule, en principe, chargée du contrôle de la comptabilité des notaires (1). Mais « pour exercer son contrôle, elle désigne des *délégués* choisis parmi ses membres ou anciens membres ou parmi les notaires

(1) *Cr. de Lyon*, 19 nov. 1895. S. 96.2.173. Del. et Rob., n° 94.

honoraires qu'ils aient ou non exercé dans l'arrondissement » (art. 8). Ces notaires délégués à ses lieu et place se trouvent avoir, dès lors, les mêmes droits et les mêmes obligations qu'elle-même. A ce point de vue, c'est une bonne chose de n'avoir pas voulu que d'anciens notaires non honoraires fussent délégués car ils échappent à toute responsabilité disciplinaire. Les notaires honoraires, au contraire, continuent à faire partie d'une Compagnie ; ils sont tenus à l'observation des obligations professionnelles et sont soumis à l'action disciplinaire des Chambres (1).

L'article 8 fait une distinction entre les notaires en exercice qui ne peuvent être délégués que s'ils sont membres ou anciens membres de la Chambre et les notaires honoraires qui peuvent être délégués même s'ils n'ont pas exercé dans l'arrondissement. Cette dernière disposition s'écarte d'ailleurs du principe en vertu duquel les notaires honoraires sont rattachés à leur propre Compagnie et sont étrangers, aussi bien que les notaires en exercice, à l'administration des autres. Mais elle permet d'avoir des inspecteurs plus nombreux et qui n'étant pas les concurrents des notaires en exercice peuvent se montrer plus libres et plus indépendants (2). C'est aussi pour éviter les froissements ou les complaisances entre notaires en exercice que l'article 8, dans son dernier alinéa, a disposé que les délégués seraient choisis autant que possible, pour les chefs-lieux d'arrondissement et pour chaque

(1) V. Morin, *op. cit.*, n° 432 bis. Del. et Rob. n°s 102 et 329. Fabvier Coulomb. *Législat. du not.*, Paris 1848, n° 301.

(2) V. *Circ. com. not.*, n° 265, p. 157 et s.

canton, parmi les notaires étrangers à ces résidences (1).

L'acceptation des fonctions de délégué est facultative pour les notaires honoraires, mais elle est obligatoire pour les notaires en exercice (art. 8, al. 4). On ne comprendrait pas, en effet, qu'un notaire qui ne peut refuser de faire partie de la Chambre (2), puisse refuser de remplir les obligations que cette fonction lui impose.

Les délégués sont élus chaque année par la Chambre, dans la réunion du mois de mai, en nombre aussi considérable que la Chambre le juge utile pour assurer, au moins une fois par an, le contrôle de toutes les études de l'arrondissement (3). Leurs noms sont communiqués au Parquet avec la répartition des études à vérifier. La Chambre est juge, sauf recours au ministre de la Justice, des protestations relatives aux élections des délégués ou au mode de répartition des études. Les délégués peuvent être réélus. Ils restent en fonction tant que la Chambre n'admet pas leur demande de remplacement ou qu'elle ne leur enlève pas leurs pouvoirs (4).

La vérification de chaque étude doit être faite par deux délégués agissant simultanément.

Voyons maintenant quel est l'*objet du contrôle* des Chambres.

(1) A Paris, où tous les notaires de la Seine forment une seule Compagnie, l'application du même principe est faite d'un quartier à un autre.

(2) Art. 25, ordonnance 4 janv. 1843.

(3) La Chambre doit aussi nommer des délégués suppléants pour le cas où les premiers ne pourraient remplir leur mission.

(4) V. Defrénois. *Commentaire*, n° 221.

Les délégués doivent vérifier si la comptabilité des notaires est régulière et si la situation de la caisse spéciale des dépôts est conforme aux énonciations des registres (art. 8) et s'assurer de la corrélation des écritures avec le contenu des actes qui ont pu être l'objet d'un dépôt (art. 9). « Ces vérifications, dit la circulaire du 1^{er} mars, ne devront pas se borner à un examen rapide constaté par un simple visa sur les registres. Elles comporteront une vérification inopinée de la caisse des notaires, l'inspection de la forme et des énonciations de chacun des registres prescrits par les articles 3 à 7 du décret du 30 janvier. » Les délégués se feront donc représenter ces livres ; ils reconnaîtront leur conformité avec les modèles et vérifieront leurs cotes et paraphes ; ils constateront la régularité matérielle de leur tenue, conformément aux prescriptions sur les écritures ; ils vérifieront les reports au grand livre et si les notaires ont dressé leurs états de balances de la caisse-dépôts au moins une fois tous les trois mois ; ils rechercheront, par le rapprochement des minutes, si les causes du dépôt portées au livre journal concordent avec l'objet des contrats passés à l'occasion de ces dépôts et si les prohibitions de l'ordonnance de 1843 et du décret du 30 janvier 1890 ont été respectées. Ils vérifieront encore, lorsque les clercs figureront comme mandataires dans les actes, si le mandat résulte bien d'un écrit, et les clercs devront même leur rendre compte de l'exercice de leurs mandats (1). Enfin, puisqu'ils contrôlent la compta-

(1) Art. 9. — Pour faciliter cette partie du contrôle, il serait utile que le notaire tint un livre où seraient inscrites les pro-

bilité tout entière, ils pourront se faire représenter de la même manière les livres accessoires facultatifs (1).

Mais si le contrôle porte sur la comptabilité tout entière, c'est la conservation des dépôts qui reste néanmoins le but principal des mesures de 1890. L'article 8 du décret du 30 janvier et la circulaire du 1^{er} mars insistent particulièrement sur ce point. La Caisse spéciale des dépôts dont parle l'article 8, distincte de la Caisse d'étude, permettrait aux vérificateurs de s'assurer que tous les dépôts ont reçu l'affectation à laquelle ils étaient destinés ou bien qu'ils existent encore, soit dans cette caisse même, soit à la Caisse des consignations. D'autre part, aucune confusion ne serait plus possible entre les fonds personnels du notaire et ceux de ses clients et le notaire ne pouvant dès lors les faire passer les uns pour les autres, ne pourrait pas tromper les vérificateurs. La circulaire du 1^{er} mars dit à son tour au sujet des dépôts : « On devra rechercher, lors des vérifications, si tous les dépôts effectués l'ont été avec une destination spéciale, si cette destination est mentionnée sur le livre journal du notaire et si les sommes ainsi déposées ont bien reçu l'emploi indiqué ; on s'assurera par l'examen des actes, que les placements faits n'ont pas été acceptés par un mandataire verbal ou fictif ; et, si l'acceptation a été faite par un clerc de l'étude, que ce dernier avait bien reçu mandat écrit du créancier. »

curations passées au nom des clercs et où seraient relevés les actes auxquels elles auraient donné lieu.

(1) Cfr. *Guide prat.*, p. 52-53. Del. et Rob., n° 97. J. N., art. 24555, 1890.

Ainsi, en ce qui concerne les dépôts, pour prévenir leur détournement, les délégués ont le droit de se faire représenter les fonds de la Caisse spéciale.

Ils vérifieront aussi le livre des titres et valeurs et l'encaisse de portefeuille que les titres représentent pour voir si cette encaisse et ces valeurs correspondent exactement aux énonciations des registres. Ils examineront enfin la situation du compte courant du notaire avec la Caisse des dépôts et consignations. Les versements et les retraits de fonds à la Caisse se vérifient par le rapprochement des récépissés et du carnet de retrait avec les renseignements et pièces transmis à la Chambre de discipline par le préposé de la Caisse (1). Si certains dépôts avaient été l'objet d'une prorogation du délai de six mois ou d'une dispense de consignation à raison de leur minime valeur, les délégués se feraient représenter les autorisations de la Chambre les concernant.

En résumé, le contrôle des délégués doit porter sur la tenue matérielle de la comptabilité, sur l'existence ou le sort des dépôts qu'elle constate et la validité des raisons alléguées par le notaire dans chaque opération. D'une manière générale, les délégués doivent découvrir les infractions aux décrets, voir si les notaires ne se livrent pas à des opérations illicites ou ne se laissent entraîner à des dépenses disproportionnées avec le produit de leur étude. Ils peuvent aussi

(1) Bulletins de versement, de retrait, autorisations de paiement. Chaque année, dans les deux premiers mois, la caisse envoie à la Chambre un extrait du compte du notaire ; de plus la Chambre peut exiger que la caisse lui en donne communication à toute réquisition (*a. 14, décret 2 fév. 1890*).

les interpellier sur leurs dettes même non exigibles et sur les avances faites à des clients en vue d'opérations à réaliser (1).

Pour qu'ils puissent remplir le mieux possible ce rôle difficile, le décret a donné aux délégués des droits très étendus : ils sont libres de leurs investigations, leurs pouvoirs sont sans limites (2). Délégués des Chambres, en effet, ils doivent agir avec tous les pouvoirs disciplinaires de celles-ci. Chargés de prévenir et de rechercher les fautes et les infractions contre la discipline, leur mission comme celle des Chambres et du Parquet est d'ordre public. Ils agissent dans l'intérêt général et accomplissent un devoir légal.

Arrivons-en au *lieu du contrôle*. Aux termes de l'article 9, les registres et les actes doivent être représentés aux délégués sans déplacement et à toute réquisition. La vérification ne peut donc être faite que dans les études et les délégués doivent s'y transporter. Il serait d'ailleurs impossible qu'il en fût autrement à cause de la nécessité pour les délégués de rapprocher les minutes de certains actes des énonciations contenues dans les registres. Les minutes, en effet, ne sont susceptibles d'aucun déplacement en dehors des cas et des formes prévus par la loi (3).

Le passage des délégués dans les études est constaté par le *visa* qu'ils doivent apposer sur les regis-

(1) *Circ. com. not.*, n° 245, p. 418 et s.

(2) Art. 9, décret 30 janv. V. Disc. de M. Richardot à l'Ass. gén. des délégués des Compagnies du 25 oct. 1899. *Circ. com. not.*, n° 245.

(3) Art. 22, loi 25 ventôse an XI.

tres de la comptabilité (1). Ce visa comporte la mention de la date de la vérification et la signature des délégués. Quand le livre journal est dédoublé, le visa des délégués doit être mis sur les deux registres qui le représentent, car si les délégués n'ont pas à vérifier la comptabilité portée sur le livre journal de l'étude, ils ont à contrôler l'accomplissement de la formalité de la cote et du paraphe.

Les délégués, après avoir terminé la vérification d'une étude, transmettent sans délai à la Chambre de discipline le compte rendu de leurs opérations sous forme de *rapport* ou de procès-verbal adressé au Président (art. 9 *in fine*). « Le compte rendu de chaque vérification, dit la circulaire du 1^{er} mars, constatera d'une façon détaillée les appréciations du délégué (1) sur les divers points, comme sur la gestion de l'étude. » Ces procès-verbaux des délégués qui sont des documents d'ordre intérieur et qui renferment

(1) Il suffirait que fussent seul visés le livre journal des dépôts espèces et celui des dépôts de titres et valeurs. Aucune somme et aucun titre, en effet, ne peuvent entrer ni sortir de l'étude sans que les opérations ne soient inscrites sur l'un ou sur l'autre. Ils sont la clef de toute la comptabilité.

(2) La circulaire vise ici le délégué chargé de rédiger le rapport. Il ne faut pas conclure de ce singulier à ce que l'inspection doive être faite par un seul délégué. Elle doit être faite par les deux opérant ensemble. Dans la circulaire, en effet, il est constamment parlé des délégués, conformément aux prescriptions de l'art. 8 dont le texte d'ailleurs doit prévaloir. Au surplus, les inspecteurs ne doivent pas oublier que le rapport doit être le résultat de leur collaboration et engage leur responsabilité commune. V. *Journ. du Not.*, 1890, p. 420.

des renseignements confidentiels, doivent être conservés aux archives de la Chambre. Les tiers ne peuvent en avoir connaissance, mais le ministère public peut en obtenir la communication momentanée si les renseignements qu'ils contiennent peuvent l'aider dans sa mission de surveillance (1).

Ici finit le rôle des délégués. On voit quelle délicate mission est la leur et de quel tact ils doivent faire preuve dans l'exercice d'un contrôle qui, en définitive, porte atteinte aux principes du secret professionnel, de l'indépendance des notaires, de l'inviolabilité du domicile et même jusqu'à un certain point de la vie privée.

Mais si les délégués ne doivent jamais oublier que la courtoisie et la discrétion constituent une des supériorités de leur contrôle sur celui de fonctionnaires pris en dehors du notariat, ils doivent en même temps faire montre toujours d'une grande énergie. « Camaraderie, préférences, sympathies, antipathies, il faut que tout disparaisse devant l'esprit de fermeté et d'indépendance dont les délégués doivent s'inspirer (2). » Ce faisant, ils agiront d'abord dans leur propre intérêt car, s'ils remplissent mal leur mission, non seulement ils encourent une responsabilité morale, mais aussi, comme nous le verrons plus loin, ils sont passibles de sanctions disciplinaires ; ils agiront, de plus, dans l'intérêt du public et de la corpora-

(1) V. *Circ. com. not.*, n° 275, p. 36. *Circ.* ministre de la Justice, 10 nov. 1906.

(2) *Circ. com. not.*, n° 265, p. 158.

tion, car, comme le disait M. Richardot (1) : « Quand, d'une manière ou d'une autre, les délégués se sont aperçus d'une fraude, s'ils la signalent sans pitié, si la Chambre et le Président font leur devoir, nos compagnies seront bientôt débarrassées sans scandale, des membres indignes avant qu'ils aient eu le temps de causer des désastres autour d'eux. »

Le président de la Chambre reçoit donc tous les procès-verbaux que lui envoient les délégués de la circonscription. « C'est à ce moment que le rôle de la Chambre grandit et doit s'affirmer ; c'est à ce moment que le notaire en défaut doit être frappé d'une peine disciplinaire si sa négligence n'a pas atteint les intérêts qui lui sont confiés, et doit être invité à donner sa démission, s'il est démontré que ses clients sont ou vont être compromis (2). » Le président de la Chambre adresse au Procureur de la République un rapport constatant pour chaque étude les résultats de la vérification et accompagné de son avis motivé car il peut avoir son opinion personnelle sur chaque étude. Ces rapports sont transmis au fur et à mesure des vérifications et, au plus tard, avant le 31 décembre de chaque année (3) (art. 9 et 10). Ils éclairent le ministère public sur les agissements des notaires du ressort, lui permettent d'exercer sa mission de surveillance et, au besoin, d'intenter des poursuites disciplinaires contre les notaires pris en faute ou contre les Chambres et

(1) *Circ. com. not.*, n° 245, p. 418 et s.

(2) *Circ. com. not.*, n° 230, t. XII, p. 291 et s.

(3) Art. 9 et 10. — V. *Circ. com. not.*, n° 216, t. IX, p. 360.

Cfr. *Circ. min. justice*, 15 avril 1892.

leurs délégués négligents. Mais ceci nous amène à préciser le fonctionnement du contrôle de la comptabilité par le ministère public.

B) *Contrôle du ministère public.* — La mission du ministère public, nous l'avons vu, est identique à celle des Chambres en ce que, comme elles, il est chargé de surveiller les opérations des notaires, leur comptabilité et la conservation des dépôts qui leur sont faits et qu'il a le droit de se livrer à des vérifications en dehors même de toute plainte (1). Mais, d'autre part, la mission du ministère public est plus vaste que celle des Chambres en ce qu'il est chargé de prévenir et de réprimer par voie disciplinaire les fautes que les Chambres et leurs délégués pourraient commettre dans l'exercice de leurs fonctions de vérificateurs. Il peut, dans ce but, faire des contre-vérifications et s'inspirer des procès-verbaux des délégués et des rapports du président sur chaque étude. Mais on ne saurait trop le répéter, et c'est l'esprit du décret, l'action du ministère public doit être surtout supplétive de celle des Chambres. Si les magistrats du Parquet sont invités à se transporter de leur personne dans les études pour s'assurer de l'observation des prescriptions faites aux notaires, on les engage d'autre part à ne s'y résoudre que si l'inertie ou la négligence des Chambres les y obligent.

Les rapports faits par les Procureurs de la Répu-

(1) Un notaire qui refuserait de se prêter aux investigations du ministère public, s'exposerait à des poursuites disciplinaires. *Rouen*, 24 nov. 1888. *J. N.*, art. 24207. *Rép. gén. droit fr.* V. Notaire, n° 1503, 1512, 1513, 1514.

blique ou leurs substituts sont adressés au Procureur général qui fait à son tour un rapport et envoie le tout à la Chancellerie dans le courant du mois de janvier (1).

Il nous reste à indiquer comment fonctionne le contrôle exceptionnel des tribunaux et des fonctionnaires de l'Enregistrement.

c) *Contrôle des tribunaux.* — Nous avons vu qu'en cas de suspension ou de dissolution d'une Chambre, ses attributions étant transférées au tribunal civil d'arrondissement, le contrôle de la comptabilité qui est obligatoire pour les Chambres au moins une fois par an et dans toutes les études, incombe aux magistrats assis (2). Le tribunal, ainsi constitué en Chambre de discipline, peut, s'il le juge nécessaire, désigner pour le contrôle de la comptabilité un ou plusieurs notaires honoraires ou en exercice chargés d'agir conformément à ce qu'il aura délibéré. Ainsi, « il appartient au tribunal de prendre, soit à l'aide des moyens dont il dispose, soit, s'il y a lieu, avec le concours de notaires désignés par lui, toutes les mesures nécessaires pour que les prescriptions de la loi et des règlements reçoivent leur pleine et entière

(1) *Ibid.* n° 1415.

(2) Art. 14, décret du 15 janvier. « On peut se demander comment les juges suffiraient à cette tâche venant s'ajouter à leurs occupations professionnelles déjà si chargées ? En quel nombre ils y procéderaient ? Comment seraient établis et payés leurs frais de transport ? En présence de toutes ces difficultés, il nous paraît peu probable que le tribunal exerce jamais par lui-même cette partie des attributions de la Chambre. » *Guide de la compt.*, p. 56.

exécution (1). » Cependant, le droit de poursuite disciplinaire reste réservé au ministère public : il ne peut être délégué (art. 14 *in fine*).

d) *Contrôle des agents de l'Enregistrement.*—C'est dans la circulaire du 1^{er} mars 1890 que le ministre de la Justice déclare s'être assuré du concours éventuel de l'administration de l'Enregistrement. « Si des circonstances spéciales l'exigeaient, dit-il, cette administration consentirait à ce qu'un ou plusieurs agents supérieurs fussent exceptionnellement chargés, sur la désignation des ministres de la Justice et des Finances, de participer au contrôle de la comptabilité. »

La circulaire n'en dit pas plus. Il semble que le ministre, conscient de l'illégalité de la mesure, n'ait pas voulu s'appesantir sur ce contrôle de l'enregistrement qui, s'il avait été exercé, aurait porté l'arbitraire et la confusion à leur comble.

e) *Sanctions.* — Nous savons maintenant que le contrôle est exercé par des agents de plusieurs sortes et nous en avons vu le fonctionnement. Il nous faut encore examiner quels moyens on a pris pour le rendre vraiment efficace ; c'est la question des sanctions disciplinaires qu'encourent les notaires dont la comptabilité est mal tenue ou qui, d'une manière générale, se dérobent aux prescriptions des décrets de 1890.

L'article 11 du décret du 30 janvier stipule : « Seront punies, conformément aux dispositions de la loi du

(1) *Circ.*, 1^{er} mars 1890.

25 ventôse an XI et de l'ordonnance du 4 janvier 1843, les contraventions au présent décret et au règlement prévu en l'article 17 ci-après (c'est l'arrêté du 15 février 1890). » Or, les dispositions visées sont l'article 14 de l'ordonnance de 1843, et l'article 53 de la loi de ventôse.

Les notaires sont donc passibles d'une part des peines de discipline intérieure applicables par la Chambre (rappel à l'ordre, censure simple, censure avec réprimande, privation de voie délibérative aux Assemblées générales, interdiction de faire partie de la Chambre) ; d'autre part, des peines de discipline extérieure applicables par le tribunal (suspension et destitution) (1) avec toutefois ce tempérament admis par la jurisprudence que si le tribunal, saisi d'une poursuite en suspension ou destitution, estimait que ces peines sont trop fortes, il pourrait se contenter d'appliquer celles de discipline intérieure. Ainsi, suivant la gravité des faits, le notaire sera puni plus ou moins sévèrement (2).

Il est d'autres cas où, sans contrevenir expressément aux dispositions des décrets, mais toujours à propos du contrôle, les notaires peuvent encourir une sanction disciplinaire : c'est le cas, par exemple, d'un notaire qui s'oppose à la vérification de ses livres (3)

(1) Rappelons que les dommages-intérêts et les amendes ne sont pas considérés comme peines disciplinaires. *Del. et Rob.*, n° 156.

(2) V. décisions de jurisprudence. *Rép. prat. not.*, 1891, art. 6070 et 6124. 1892, art. 6837 et 7031. *Journ. du Not.*, 1896, p. 246 ; 1897, p. 215. *Rev. du Not.*, 1904, n° 11937 et 12140.

(3) *Cass.*, 23 oct. 1901. S. 01.1.23.

ou de celui qui adresse aux vérificateurs des propos outrageants ou désobligeants (1). Aussi, pour prévenir de pareils incidents, reconnaît-on aux notaires, en invoquant par analogie les articles 283, 310, 378 du Code de procédure civile, qui traitent de la récusation des témoins, experts et juges, le droit de récuser les vérificateurs désignés et d'en demander d'autres à la Chambre (2).

Mais si les notaires sont passibles de sanctions disciplinaires pour contraventions aux mesures prises par les décrets, les agents du contrôle ne sauraient, eux non plus, échapper à une certaine responsabilité. En effet, le but des réformes aurait été manqué s'ils avaient pu, librement, remplir d'une façon défectueuse leur mission de contrôle. Il fallait, pour stimuler leur zèle et leur vigilance, que des sanctions fussent prises contre leur négligence ou leur mauvaise volonté.

§ 3. — DES RESPONSABILITÉS ENCOURUES PAR LES AGENTS DU CONTRÔLE.

Les agents du contrôle, pour fautes dans l'exercice de leur mission, sont passibles de sanctions disciplinaires. Cela ressort, pour les délégués des Chambres, de l'article 11 du décret du 30 janvier et, pour les Chambres elle-mêmes, en tant qu'êtres collectifs char-

(1) *Cass.*, 23 déc. 1868. S. 69.1.53.

(2) Ce peut être, par exemple, pour inimitié grave. V. Del. et Rob., n° 367-368.

gés du contrôle, de l'article 12 de ce même décret. Quant aux Parquets, aux Tribunaux et aux agents de l'Enregistrement, les règles disciplinaires particulières qui les gouvernent, en cas d'infraction à leurs obligations, s'appliquent ici naturellement. Mais leur étude sortirait du cadre de cette thèse. Aussi n'étudions-nous que les sanctions disciplinaires applicables aux notaires et notaires honoraires délégués et aux Chambres.

Nous rechercherons ensuite si, malgré le silence du décret du 30 janvier, dans lequel il n'est parlé que de sanctions disciplinaires, il ne faut pas admettre que les Chambres et leurs délégués doivent encourir pour fautes dans l'accomplissement de leur mission de contrôle, une responsabilité civile.

Section I. — *Sanctions disciplinaires.*

A) *Contre les notaires vérificateurs.* — L'article 11 du décret du 30 janvier stipule : « Seront punies, conformément aux dispositions de la loi du 25 ventôse an XI et de l'ordonnance du 4 janvier 1843, les contraventions au présent décret et au règlement prévu en l'article 17 ci-après, *y compris celles qui seraient commises par les membres ou délégués de la Chambre.* » Les notaires vérificateurs encourent donc les mêmes peines que les notaires inspectés. Ce sont celles que nous avons énumérées à la fin du chapitre précédent. C'est ainsi que des notaires délégués ont été punis de la censure avec réprimande pour avoir déclaré régulière la comptabilité d'une étude alors que les registres étaient incomplets et que le grand livre

faisait même totalement défaut (1). D'autres délégués ont été punis de suspension pour avoir fait, dans leur rapport, des déclarations inexactes (2).

B) *Contre les notaires honoraires vérificateurs.* — Les notaires honoraires vérificateurs peuvent être l'objet de sanctions disciplinaires ; d'une part, en effet, ils appartiennent toujours à la Compagnie dont ils ont été membres durant leur exercice et ils restent soumis à sa discipline, d'autre part, l'article 11 ne fait aucune distinction entre les délégués. Mais ils ne peuvent encourir que les peines compatibles avec leurs fonctions, c'est-à-dire le rappel à l'ordre, la censure simple et la censure avec réprimande. La privation de voix délibérative à l'Assemblée générale ne peut être une peine pour eux qui n'ont à l'Assemblée que voix consultative. De même il serait vain de les frapper de l'interdiction de faire partie de la Chambre car ils n'ont pas ce droit. S'agit-il enfin des peines de discipline extérieure (suspension, destitution), les notaires honoraires y échappent aussi car ils n'ont du notaire que le titre sans la fonction et que ces deux peines privent seulement de l'exercice de la fonction (3).

Mais si toutes les sanctions disciplinaires n'atteignent pas les notaires honoraires, du moins appartient-il au garde des sceaux de prononcer contre eux,

(1) *Cr. de Rouen*, 18 mai 1892. S. 92.2.56.

(2) *Trib. de Bernay*, 23 sept. 1899. *Rev. du Not.*, XL n° 10384.

(3) *Del. et Rob.*, n°s 121 et 932. *Cr. Agen*, 9 déc. 1850. S. 52.2.249.

en cas de faute grave, le retrait de l'honorariat. « Les notaires honoraires, dit la circulaire du 1^{er} mars, qui auront accepté la délégation de la Chambre pour le contrôle de la comptabilité, ne sauraient se soustraire aux sanctions du règlement et pourraient encourir, pour faute grave, la révocation du titre qui leur a été conféré. »

c) *Contre les Chambres.* — Bien que ses membres délégués puissent être individuellement poursuivis, une Chambre de discipline, en tant qu'être moral, est punissable pour manquements graves aux devoirs qui découlent de la mission de contrôle qui lui est confiée. « Elle peut être suspendue ou dissoute, dit l'article 12 du décret du 30 janvier, par arrêté du garde des sceaux, après avis de la première Chambre de la Cour d'appel délibérant en chambre du conseil. Le ministère public saisit la Cour par voie de citation donnée au Président et au Syndic de la Chambre de discipline. Le délai de citation sera de huitaine. Le procureur général transmet, avec ses observations, l'avis de la Cour au garde des sceaux pour être par lui statué sur ce qu'il appartiendra. » Les Chambres de discipline qui négligent d'exécuter les dispositions des décrets et qui, par leur incurie, se rendent complices des fautes de leurs membres, sont donc passibles de la suspension et de la destitution. Leurs attributions sont alors transférées, comme nous l'avons vu (art. 14), au tribunal civil d'arrondissement. La suspension ne peut être prononcée pour plus de six mois et la Chambre, après ce délai, rentre en fonction avec la même composition qu'avant (art. 13). Quant à la dissolution,

elle ne peut excéder trois années. A l'expiration du délai fixé par l'arrêté qui la prononce, le Président du tribunal doit convoquer l'Assemblée générale des notaires pour procéder à l'élection d'une nouvelle chambre de discipline (art. 15).

Voyons maintenant si les chambres et leurs délégués peuvent, en plus de ces sanctions disciplinaires, être passibles de sanctions civiles.

Section II. — *Responsabilité civile.*

La question de la responsabilité civile des chambres et de leurs délégués vis-à-vis des clients des études inspectées, et à raison de fautes ou négligences dans l'accomplissement de leur mission, a toujours été l'objet de graves discussions. C'est que, ni le décret du 30 janvier, ni les documents qui l'ont précédé ou suivi, ne contiennent l'indication nette qui eût empêché, sur ce point délicat, les divergences d'opinion de se produire. En fait, trois systèmes sont en présence : un premier d'après lequel les agents du condroit commun, en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, seraient dès lors susceptibles d'être l'objet trôle, civilement responsables dans les termes du d'actions en dommages-intérêts de la part de tous ceux qui leur reprocheraient des faits dommageables dans l'exercice de leur mission ; — un deuxième système d'après lequel les agents du contrôle, tout en étant civilement responsables échapperaient aux règles du droit commun et ne pourraient être actionnés en dommages-intérêts que par la seule voie de la prise à partie ; — un troisième système enfin n'admet-

tant à l'égard des agents du contrôle que la seule responsabilité disciplinaire. C'est à ce dernier que vont nos préférences.

Ne peut-on, tout d'abord, en sa faveur, tirer un argument sérieux du silence gardé par le législateur ? Lors de la préparation des décrets, l'idée de rendre les Chambres de discipline civilement responsables du défaut de surveillance des notaires de leur ressort avait été émise dans la presse politique (1) et au Parlement (2), et le gouvernement, par ailleurs, n'ignorait certainement pas l'état de la jurisprudence sur la question. Dans l'affaire Sandrié-Vincourt contre la Chambre syndicale des agents de change, la Cour de Paris avait proclamé pour négligence, complicité, défaut de surveillance, l'irresponsabilité de la Chambre syndicale, au point de vue civil, en des termes formels (3). Or, la solution eût été la même pour une Chambre de notaires, celle-ci ayant sur les membres

(1) V. notamment *Le Temps* des 9 déc. 1889 et 8 janv. 1890.

(2) Cfr les propositions de lois précitées de MM. Benjamin et Camille Raspail et de M. Soucaze.

(3) « Attendu, dit l'arrêt, que si cette conduite de la Chambre peut être reprochable, elle ne peut servir de fondement à l'action en responsabilité intentée contre elle par les syndics Sandrié-Vincourt, parce que les Chambres de discipline, par la nature même des fonctions qui leur sont attribuées et l'objet de leur institution, ne peuvent être responsables de l'inaccomplissement des devoirs qui leur sont imposés qu'envers l'autorité, sous la surveillance de laquelle elles se trouvent placées, et qu'admettre, sur le fondement d'un inaccomplissement de devoirs, une action en responsabilité de la nature de celle dont il s'agit dans la cause, ce serait leur infliger des peines qu'aucune loi et même aucun règlement n'ont prononcées. » (*Paris*, 31 mars 1827. *D. Rép.* V. Bourse du Com., n° 442, note 1.)

de la Compagnie une mission identique de surveillance et de contrôle, notamment en ce qui concerne la comptabilité (1). « Le législateur de 1890, dit M. Durand (2), savait donc, ne pouvait pas ne pas savoir qu'on demandait à rendre les Chambres de discipline responsables pécuniairement de leur défaut de surveillance et de contrôle, que des actions civiles de ce genre avaient même été intentées devant les tribunaux. Par conséquent, lorsque, après bien des hésitations, il a considéré qu'il devait confier aux Chambres de discipline, sous la surveillance des Parquets, le contrôle de la comptabilité notariale et édicté des sanctions uniquement disciplinaires contre elles ou leurs délégués si elles venaient à être négligentes et manquaient à leurs devoirs, s'il n'a pas parlé de réparations civiles vis-à-vis des tiers, c'est qu'il n'a pas voulu en établir. »

D'autre part, nous avons vu que le législateur de 1890 avait entendu ne déroger en rien aux principes qui avaient jusqu'alors présidé au fonctionnement et au développement de l'organisation disciplinaire du Notariat. Il avait confié aux Chambres la discipline intérieure des Compagnies et le contrôle de la comptabilité notariale se conformant en cela à la tradition de l'an XI et de 1843. Or, jamais les clients des notaires n'avaient été fondés à demander compte aux autorités chargées d'assurer le respect des règles disciplinaires de la manière dont elles exerçaient leur mis-

(1) Arrêté du 29 germinal an IX, art. 15.

(2) *Des opérations et de la comptabilité notariale et de leur contrôle*, Paris, 1910, p. 281.

sion. Aussi le décret de 1890 n'étant venu que préciser et confirmer les obligations et les pouvoirs de ces autorités, ne pouvait nullement modifier les principes anciens et devait, s'il voulait établir la responsabilité civile des Chambres et de leurs délégués, le proclamer très nettement. Or, il ne l'a pas fait. N'est-ce pas, ici encore, que, réellement, il n'a pas voulu le faire ?... On peut invoquer à l'appui de cette assertion, un témoignage d'autant plus autorisé que son auteur, M. Amiaud, prit une part active à la préparation et à la rédaction des décrets. A l'occasion d'un jugement du tribunal de Toulouse du 15 juillet 1901, le *Journal des Notaires* avait repoussé le principe de la responsabilité civile (1). M. Amiaud, après avoir cité les observations de ce recueil, ajoutait : « Ces réflexions sont parfaitement justes et nous pouvons les fortifier de notre témoignage personnel en affirmant que le législateur, lors de la rédaction des décrets de 1890, n'a jamais pensé que la non application de leurs pres-

(1) « La mission donnée aux notaires inspecteurs est toute administrative, écrivait-il, et si des négligences graves apportées par eux dans son accomplissement peuvent les engager au point de vue disciplinaire, on ne peut reconnaître aux particuliers le droit de fonder une action civile en dommages-intérêts sur les prétendues fautes qu'ils notaires inspecteurs auraient commises, en n'apportant pas dans leurs investigations assez de zèle, d'attention et de rigueur. Le décret du 30 janvier n'a pu attacher ces redoutables conséquences à l'obligation imposée aux notaires, à qui la Chambre de discipline a délégué la tâche de faire les vérifications qu'il spécifie. S'il en était autrement, les Chambres de discipline reculeraient devant la gravité qui s'attacherait à leur délégation et les notaires les plus dignes, les plus respectueux de leurs devoirs, déclineraient le périlleux honneur qui leur serait attribué (*J. N.*, 1901, art. 27651).

criptions put avoir d'autre sanction que les peines disciplinaires prévues par les décrets et règlements (1) ». Une seconde fois, à propos d'un jugement du tribunal de Saint-Malo du 11 mai 1907 (2), qui avait proclamé que « même au cas où les vérifications auraient lieu à la légère, leurs auteurs ne sauraient encourir que des sanctions disciplinaires », M. Amiaud disait : « Il est hors de doute, d'abord, que le législateur de 1890 n'a jamais entendu sanctionner par une action civile en dommages-intérêts le non accomplissement des prescriptions écrites dans les articles 11 et 12 du décret du 30 janvier. On peut se reporter à tous les travaux préparatoires, comme à l'exposé des motifs qui précède ce décret, à la circulaire ministérielle qui contient les instructions adressées par le ministre de la Justice aux procureurs généraux pour l'application de ses dispositions, on ne trouvera pas la moindre trace d'une disposition de ce genre. La mission confiée aux notaires délégués par les articles 11 et 12 est toute administrative et il suffit de lire ces textes pour se convaincre que les seules sanctions attachées à leurs prescriptions sont les peines disciplinaires prononcées par la loi de ventôse et l'ordonnance de 1843 (3). »

Ainsi nous pouvons alléguer, en faveur de notre système, que le législateur de 1890, non seulement n'a pas édicté, mais, de plus, n'a pas voulu édicter

(1) *Journ. du Not.*, 1902, p. 433.

(2) *J. N.*, art. 29008. *Rép. gén. prat. du Not.*, art. 15253., t. XXVII, p. 366.

(3) *Journ. du Not.*, 1907, p. 385, note.

contre les autorités chargées du contrôle, d'autres sanctions que des sanctions purement disciplinaires. La possibilité de sanctions civiles quelconques n'a jamais été envisagée ni voulue (1) ; le silence du dé-

(1) Non seulement, en effet, aucun texte spécial n'existe dans le décret du 30 janvier, mais encore les termes de l'exposé des motifs et de la circulaire du 1^{er} mars 1890 montrent bien que le gouvernement n'a voulu édicter que des sanctions disciplinaires : « *De graves sanctions sont, d'ailleurs, édictées contre les Chambres qui auraient négligé d'exécuter les dispositions du décret et qui, par leur incurie, se rendraient complices des fautes de leurs membres.* L'art. 12 dispose que la suspension et même la dissolution peuvent être prononcées par arrêté du Garde des sceaux, après avis de la première Chambre de la Cour d'appel.

« Si ces mesures qui ont pour but évident l'intérêt général et le fonctionnement régulier de l'institution notariale, restaient inefficaces, le gouvernement se verrait obligé de recourir à des dispositions nouvelles, car il ne saurait rester désormais en présence des faits dont l'opinion publique s'est émue légitimement. Mais j'ai le ferme espoir qu'il ne sera pas besoin de recourir à ces moyens extrêmes. Je ne doute pas que les Chambres de discipline s'élevant au-dessus de toute considération personnelle pour ne songer qu'à l'intérêt général de la corporation, se montreront dignes, par leur vigilance et leur énergie, de la haute mission qui leur est confiée. » (*Exposé des motifs.*)

Voici, d'autre part, les termes de la circulaire adressée par le ministre de la Justice aux Procureurs généraux : « Vous n'oublierez pas, enfin, qu'en cas de manquements graves à leurs devoirs, — et parmi ces manquements se place au premier rang l'omission de ceux qui découlent de l'art. 8 du décret, — les Chambres de discipline peuvent être suspendues ou dissoutes par arrêté, après avis de la première Chambre de la Cour d'appel. Vous n'hésitez donc pas, après m'en avoir référé, à provoquer l'une de peines établies par l'article 12.

« Les Chambres ne sont pas seules passibles de peines disciplinaires ; toute infraction aux décrets des 30 janvier et 2 février, qu'elle soit commise par un notaire, par un

cret, l'esprit et la direction générale de la réforme, les affirmations très nettes de M. Amiaud nous permettent de le soutenir.

Mais il est un autre argument qui vient à l'appui de notre système. Il est tiré de ce que l'inspection est une mesure administrative créée dans un intérêt d'ordre public et non d'ordre privé et ne peut, par conséquent, donner lieu à une responsabilité civile, sauf le cas de dol ou de fraude, qui est toujours et en toute matière, une cause de dommages-intérêts.

« Les notaires vérificateurs, dit une circulaire du Comité des notaires (1), agissant dans un intérêt d'ordre public, ne doivent pas encourir une responsabilité civile et sont seulement passibles de peines disciplinaires. »

« Nous considérons, dit à son tour M. Defrénois (2), que la vérification de la comptabilité est uniquement une mesure administrative et que les délégués ne peuvent encourir qu'une peine disciplinaire. » C'est également en ce sens que s'est prononcé le tribunal de Saint-Malo dans le jugement du 11 mai 1907 (3) :

Attendu que les contrôle et vérification organisés par

membre ou délégué des Chambres de discipline, devra être poursuivie et punie conformément aux dispositions de la loi du 25 ventôse an XI et de l'ordonnance du 4 janvier 1843. Les notaires honoraires, qui auront accepté la délégation de la Chambre pour le contrôle de la comptabilité, ne sauraient se soustraire aux sanctions du règlement et pourraient encourir, pour faute grave, la révocation du titre qui leur a été conféré ; c'est là d'ailleurs une hypothèse qui, sans doute ne se présentera point. » (Circul. 1^{er} mars 1890.)

(1) N° 276, p. 121.

(2) *Rép. gén. prat. du not.*, 1909, p. 350.

(3) *Journ. du Not.*, 1907, p. 385.

le décret de 1890 ont été édictés dans un intérêt d'ordre public exclusivement... ;

Attendu que même au cas où les vérifications auraient eu lieu à la légère, leurs auteurs ne sauraient encourir que des sanctions disciplinaires...

Ce jugement a, de plus, été confirmé par un arrêt de la Cour de Rennes du 22 juin 1908 (1).

Considérant, porte cet arrêt, que l'inspection de la comptabilité notariale est une mesure de discipline intérieure pour laquelle les notaires délégués et le président de la Chambre agissent sous la surveillance et l'autorité du garde des sceaux et des Procureurs généraux dont le décret du 30 janvier 1890 les a fait les auxiliaires-;

Que c'est d'eux seuls qu'ils relèvent pour les négligences ou les fautes de service qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de cette fonction ;

Que sans doute ces vérifications et ce contrôle ont été organisés, comme tous les services publics, dans un intérêt général, mais qu'il ne s'ensuit pas que les tiers soient recevables à invoquer, devant les tribunaux, la responsabilité de ceux qui sont chargés d'en assurer le fonctionnement, alors qu'ils ne le fondent que sur de simples négligences dans l'accomplissement d'un service purement administratif de surveillance notariale.

Le système qui n'admet à l'égard des agents du contrôle que la seule responsabilité disciplinaire a donc pour lui non seulement l'adhésion des spécialistes des questions notariales, mais aussi plusieurs décisions de jurisprudence (2).

(1) *J. N.*, art. 29759. *Rép. gén. prat. du Not.*, 1909, p. 350. *Circ. com. not.*, n° 281 p. 519.

(2) Décisions précitées de la Cour de Paris (aff. Sandrié-Vincourt, 31 mars 1827), du trib. de Saint-Malo et de la Cour

Cependant de ce que les agents du contrôle ne semblent pas pouvoir, en droit, être passibles de sanctions civiles, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent, en fait, être actionnés en dommages-intérêts pour prétendues fautes dommageables commises dans l'exercice de leurs fonctions. De là l'élaboration de ce système mixte, que nous avons mentionné, qui consiste dans l'extension de la prise à partie aux autorités disciplinaires chargées du contrôle et à leurs délégués.

Ce système est très près du nôtre car, partant de ce principe que la mission du contrôle est d'ordre disciplinaire, c'est-à-dire judiciaire — parce qu'elle a pour but principal et essentiel de réprimer les fraudes et les infractions aux lois et règlements commises par les notaires, — il en conclut que ceux qui en sont chargés sont couverts par le bénéfice des règles de la prise à partie, conformément aux articles 505 et suivants du Code de procédure civile. En effet, dit-on, la seule voie pour actionner en dommages-intérêts les

de Rennes. V. aussi l'arrêt du 28 mai 1891 (aff. Lienard), dont les motifs sont très fortement conçus : « En ce qui concerne les devoirs de surveillance de la Chambre syndicale, en cours d'exercice, sur les actes de gestion de chacun des membres de la Compagnie : considérant que ces devoirs de surveillance dérivent de ses pouvoirs disciplinaires ; qu'à ce titre la Chambre syndicale est investie des mêmes immunités que les Chambres de discipline instituées par la loi dans toutes les corporations d'officiers ministériels ; qu'en principe, elles doivent donc être affranchies, ainsi que les autres juridictions de toute responsabilité envers les tiers, n'ayant à répondre de leurs actes qu'envers le ministre sous l'autorité duquel elles sont placées, à moins toutefois qu'il ne s'agisse d'infractions d'une gravité particulière... » (*D.* 93. 2.449 et s. et 462 col. 1 § 1).

autorités constituées ou les personnes qui remplissent une fonction ou sont chargées d'une mission de judicature est la prise à partie. Or, les autorités disciplinaires constituées ou leurs délégués, spécialement lorsqu'elles sont chargées du contrôle de la comptabilité notariale, ont une mission de judicature. Donc elles ne peuvent être actionnées en dommages-intérêts que par la seule voie de la prise à partie (1). Mais alors, et c'est en cela que ce système est voisin du nôtre, du fait que les actions en responsabilité civile seront intentées contre les agents du contrôle, non plus dans les termes du droit commun mais suivant les règles de la prise à partie et soumises, de ce fait, à un sévère examen préalable, elles échoueront le plus souvent, soit pour des raisons de principe, soit pour des raisons de fait (2). Les agents du contrôle seront donc protégés, comme ils doivent l'être, contre les actions téméraires et vexatoires. De plus, ils ne pourront être actionnés que pour les seuls faits déterminés par l'article 505 du Code de procédure civile, et il faudra prouver, non seulement qu'il y a eu dol ou fraude de leur part, avec intention de nuire et préjudice causé aux tiers, mais encore, et surtout, relation directe de cause à effet entre le prétendu acte dolosif ou frauduleux et le préjudice que l'on invoque comme

(1) V. Durand, *op. cit.*, p. 294-337 et *J. N.*, 1913, 15 juillet, art. 30.658. Note D, 1911.2.401. *Journ. du Not.*, 1910, p. 289. *J. N.*, art. 29.757 (1910).

(2) Il ne faut pas oublier que la vérification de la comptabilité étant une mesure d'ordre intérieur, il y a impossibilité d'invoquer les procès-verbaux des inspecteurs et la comptabilité du notaire inspecté.

en ayant été la conséquence. Or, la difficulté de faire ces preuves est telle que les actions, ayant très peu de chances d'aboutir, ici encore la prise à partie protégera les agents du contrôle contre les poursuites civiles.

Une jurisprudence récente avait consacré d'une façon formelle la théorie de cette extension de la prise à partie aux actions en responsabilité civile intentées contre les agents du contrôle de la comptabilité notariale. La Cour de Rouen, par un arrêt du 16 février 1910 (1), avait confirmé un jugement du tribunal de Bernay du 19 janvier 1909 (2) et il semblait que ces solutions dussent mettre les Chambres et leurs délégués à l'abri d'actions en responsabilité basées sur les articles 1382 et 1383 du Code civil :

Attendu, en effet, disait l'arrêt de la Cour, que d'une part les Chambres dont ils (les vérificateurs) sont les membres, constituent, lorsqu'elles se livrent à des instructions en vertu de leur pouvoir disciplinaire ou lorsqu'elles prononcent sur des poursuites, de véritables juridictions ayant droit à la même protection que les tribunaux ordinaires ;

Que spécialement lorsqu'elles exercent personnellement ou par l'intermédiaire de leurs délégués le contrôle de la comptabilité notariale qui leur est dévolu par l'article 8 du décret du 30 janvier 1890, à l'effet de rechercher les contraventions aux prescriptions qu'il contient, les Chambres font alors œuvre de judicature répressive à raison de laquelle elles ne peuvent être attaquées que dans les conditions et les formes suivant lesquelles les juges proprement dits pourraient l'être eux-mêmes ;

(1) V. J. N. 1910, art. 29757. *Journ. du Not.*, 1910, p. 297. *Gaz. du Palais*, 30 av. 1910.

(2) S. 1910.2.60 et la note. D. 1910.2.145 et la note.

Que, dans l'application de ces principes, aucune distinction n'est à faire entre la Chambre et les délégués qui la représentent et n'en sont que la partie agissante, alors qu'il est certain que le magistrat, chargé par délégation de procéder à une mesure d'instruction, personnifie le tribunal et a droit aux immunités qui appartiennent à ce corps judiciaire ;

Attendu, en outre, qu'il appert des articles 9 et 10 du décret que les comptes rendus que les délégués sont tenus d'adresser au Président de leur Chambre qui a mandat de les faire parvenir avec son avis motivé au Procureur de la République, préparent et mettent en mouvement, en cas d'infraction, l'exercice des actions publique et disciplinaire ; que, par l'accomplissement de cette formalité, les délégués, qu'ils soient notaires en exercice ou honoraires, deviennent donc les auxiliaires du ministère public, et que, comme lui, *ils demeurent indemnes des actions en responsabilité basées sur les articles 1382 et 1383 du Code civil...*

Mais, depuis, cet arrêt de la Cour de Rouen a été cassé, le 9 juin 1913, par un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation (1), qui stipule que la mission de contrôle de la comptabilité des notaires, rentrant dans les attributions administratives des Chambres, l'examen des notaires délégués ne constitue ni un acte de poursuite, ni un acte d'instruction, ni un acte de juridiction, mais seulement un acte de surveillance, et, qu'en conséquence, les notaires délégués ne peuvent être assimilés ni à des juges, ni à des officiers de police judiciaire et ne peuvent invoquer comme ceux-ci le bénéfice des règles de la prise à partie. Voilà donc les notaires inspecteurs responsables civilement, dans les termes du

➤ (1) *J. N.*, 15 juillet 1913, art. 30659.

droit commun, des fautes ou négligences dans l'accomplissement de leur mission.

Ce système est basé sur ce qu'il serait exorbitant de décharger certaines personnes de la responsabilité civile, alors que, du fait de leurs fonctions, leurs actes peuvent avoir les plus graves conséquences. La responsabilité civile de droit commun serait, en somme, une sanction supplémentaire, se justifiant par le désir de la loi de trouver la plus grande perfection possible chez celui qui est investi d'un mandat public.

Quelques décisions de jurisprudence étaient intervenues, déjà, à l'appui de cette opinion, notamment un jugement du tribunal de Bayeux du 19 décembre 1907; dont voici les attendus (1) :

Attendu que les intérêts du public qui comprennent l'ensemble des intérêts privés seraient singulièrement sauvegardés, si, dans l'exercice de leurs fonctions, les inspecteurs pouvaient commettre des fautes passibles seulement de peines disciplinaires sans que les parties lésées puissent obtenir la réparation des conséquences dommageables qu'elles auraient eues pour eux ;

Attendu qu'à côté du décret du 30 janvier 1890 subsiste le droit commun auquel le décret n'a pas touché et qu'il ne pouvait modifier ;

Attendu que le droit réside dans l'article 1382....

Ce jugement avait été confirmé par la Cour de Caen le 3 juin 1908 et par la Cour de Cassation le 1^{er} juillet 1909 (2). Mais, jusqu'ici, les affaires qui avaient été

(1) V. *Circ. com. not.*, n° 278, p. 376.

(2) V. Defrénois. *Rép. gén. prat. du not.*, 1909, art. 16288. V. aussi *Toulouse*, 15 juillet 1901 (*J. N.*, art. 27561). *Cr. Li-*

soumises aux tribunaux, avaient été plaidées et jugées uniquement en fait. Cette fois, dans l'affaire qui a amené l'arrêt de la Chambre civile du 9 juin 1913, la question de la responsabilité civile a été posée nettement sur le terrain du droit pur. Nous renvoyons pour l'appréciation de la valeur juridique de la solution qui lui a été donnée à une excellente étude de M. Maurice-Durand parue dans le *Journal des Notaires* (1), nous bornant à émettre quelques considérations pratiques qui, condamnant la jurisprudence actuelle, doivent nous fortifier dans cette opinion que les autorités chargées du contrôle de la comptabilité notariale ne peuvent encourir qu'une responsabilité disciplinaire.

Et d'abord, si la jurisprudence consacrait cette théorie que les agents du contrôle sont civilement responsables dans les termes du droit commun, les notaires inspecteurs pourraient se voir, eux ou leurs héritiers, actionnés en responsabilité civile pendant trente ans par des clients d'études inspectées, ou par des successeurs de notaires prétendant que la Chambre leur a fourni des renseignements erronés sur la situation de leurs prédécesseurs faute d'inspection suffisante, ou encore par des héritiers de notaires voulant rendre la Chambre responsable de la déconfiture de leurs auteurs, ou enfin par des notaires inspectés se prétendant lésés par les inspecteurs. Quelle source féconde de procès et de quelles sommes consi-

moges, 31 déc. 1906. (*Circ. com. not.*, n° 276, p. 117). *Lyon*, 10 juillet 1909 (*Rép. gén. prat.*, 1909, 1^{re} part. p. 194).

(1) 15 juillet 1913, art. 30658.

dérables les agents du contrôle ne seraient-ils pas redevables ? Leur honneur et leur fortune seraient lésés tout à la fois. Et comment, au surplus, se défendraient-ils contre les demandes téméraires et vexatoires, puisque le secret professionnel s'applique aux comptes rendus de leur vérification et aux registres de comptabilité et interdit leur production en justice ? (1).

Certes, la théorie est séduisante pour les adversaires du notariat de faire des agents du contrôle de véritables cautions des notaires inspectés. Mais ils s'appuient sur ce que les Chambres et leurs délégués échappant à toute responsabilité pécuniaire, la responsabilité disciplinaire serait insuffisamment efficace, d'autant que, d'après eux, les notaires honoraires délégués échapperaient même à toute responsabilité disciplinaire (2). C'est ici que nous trouvons leur argumentation en défaut. Non seulement les auteurs des décrets ont jugé que des sanctions disciplinaires seraient une garantie suffisante, mais, d'autre part, le mécanisme de l'inspection est tel que ni la Chambre de discipline, ni aucun délégué ne peut échapper à la responsabilité disciplinaire (3).

(1) Durand, *op. cit.*, p. 336, texte et note 1 ; p. 256 et p. 345. En ce sens, note *D* 1911.2.401.

(2) V. *D* 1909.2.146. *Gaz. Trib.*, 5 juillet 1913, note sous l'arrêt du 9 juin 1913.

(3) Voir ci-dessus *I. Sanctions disciplinaires*. — Les notaires en exercice peuvent encourir, notamment, les peines de la suspension et de la révocation, qui sont des sanctions très graves, car elles entachent leur honneur et entraînent d'importantes conséquences pécuniaires. Les notaires honoraires continuent à être soumis à la juridiction de la Chambre

Enfin, il n'appartient à personne de se substituer au législateur : si les auteurs des décrets, comme nous l'avons établi, n'ont édicté que des sanctions disciplinaires pour les autorités chargées du contrôle de la comptabilité notariale, c'est qu'ils n'ont pas voulu que la non observation des décrets puisse avoir des sanctions civiles.

Mais on a fait valoir un autre argument. En repoussant la responsabilité pécuniaire, on rend, dit-on, la situation des clients plus mauvaise qu'avant les décrets car ils peuvent compter sur la surveillance des Chambres de discipline. A cela nous répondrons avec le *Journal des Notaires* (1) : « Si les clients ont réellement cette opinion de l'efficacité absolue de la surveillance de la comptabilité, ils partagent simplement une grave erreur qui ne saurait avoir de poids dans le débat. En effet, la surveillance la mieux organisée et exercée ne peut empêcher les notaires de détourner les dépôts qui leur sont confiés. La Chambre et les Parquets ne peuvent « monter la garde », pour ainsi dire, auprès de la caisse des notaires, pour surveiller les entrées et les retraits des fonds de clients, ni l'emploi que les notaires en font. Les Chambres ne doivent inspecter qu'une fois l'an ; les notaires peuvent conserver les dépôts pendant six mois ; enfin les notaires coupables peuvent ne pas faire figurer sur leur comptabilité les entrées de fonds,

de discipline qui peut provoquer contre eux des peines de discipline intérieure ; de plus, l'honorariat peut leur être retiré (*Circ. 1^{er} mars 1890*).

(1) 15 juillet 1913, art. 30658, p. 491.

surtout s'ils sont de connivence avec le client qui, par exemple, fait de la banque chez eux ; ils peuvent commettre des faux. Alors ?... Il importe donc de mettre fin à ce préjugé regrettable et de faire comprendre aux clients que rien ne saurait les dispenser de surveiller eux-mêmes leurs propres fonds et leurs propres affaires. »

Enfin, l'on a prétendu que le notariat ayant, pour conserver sa liberté, accepté la mission du contrôle de la comptabilité de ses membres, devait en supporter les conséquences (1). Ceci serait contraire à toute justice car les fonctions d'inspecteurs sont gratuites et ne peuvent être refusées. De plus, par identité de motifs, il faudrait alors admettre la responsabilité pécuniaire de toutes les autorités qui, avec les Chambres de discipline, sont chargées du contrôle : procureurs généraux ou de la République, membres des tribunaux civils de première instance et, éventuellement, inspecteurs de l'enregistrement. Et, cependant, peut-on soutenir que ces autorités doivent être civilement responsables vis-à-vis des clients des études qu'ils doivent inspecter ?

Il nous semble, maintenant, avoir suffisamment montré à quelles conséquences inadmissibles se heurte le système qui veut que les Chambres de discipline et leurs délégués soient soumis à la responsabilité civile de droit commun. Sans doute, l'arrêt de Cassation du 9 juin 1913 est venu trancher la question d'une façon bien nette, mais, parce que cet arrêt n'a pas fait une exacte appréciation des décrets organi-

(1) Note S. 1910.1.97.

ques de l'inspection de la comptabilité notariale et que, dans l'espèce, la Cour de Cassation n'a pas eu tous les éléments d'appréciation (le mécanisme du contrôle ne lui a pas été exposé), on peut espérer que la jurisprudence sur ce point n'est pas encore définitivement fixée. Et quand la Cour de Cassation, complètement informée, sera appelée à trancher, en pleine connaissance de cause et toutes chambres réunies, cette question si importante de la responsabilité civile des notaires inspecteurs, certainement elle reconnaîtra le bien fondé de la théorie qui veut que les agents du contrôle de la comptabilité des notaires ne soient soumis qu'à la responsabilité disciplinaire.

CHAPITRE IV

Appréciation des réformes de 1890.

Les décrets de 1890 ont surpris par l'imprévu de certaines de leurs mesures et par une sévérité à laquelle les notaires n'étaient pas habitués. Il semble que les remèdes apportés aux désordres qui s'étaient glissés dans le notariat, en englobant cette institution dans une réglementation qui a atteint son indépendance, n'aient pas suffisamment ménagé son honnabilité indiscutable (1). « Ce n'est pas un esprit de

(1) Cfr. *Guide pratique de comptab.*, p. 1.

bienveillance excessive pour le notariat, dit M. Didio, qui semble avoir inspiré les nouvelles dispositions. Il règne, dans le rapport qui les précède et dans la circulaire qui les suit, un ton de mauvaise humeur et un air de menace peu rassurants pour l'avenir (1) ». Mais si on peut reprocher aux décrets à l'égard des notaires, certaines prescriptions vexatoires que nous signalerons par ailleurs, c'est sur deux autres points que les décrets méritent les critiques les plus sévères. Certes, le gouvernement avait le droit et le devoir, pour faire cesser les abus dont souffrait le notariat, de réglementer la comptabilité et d'organiser son contrôle. Mais, du moins, devait-il s'efforcer d'édicter les mesures les plus efficaces tout en restant toujours dans la légalité. Or, il semble bien que, parmi les prescriptions des décrets, non seulement certaines soient inefficaces, mais d'autres même soient illégales.

C'est donc sous ces deux chefs : légalité, efficacité des réformes effectuées que nous grouperons les critiques que l'on peut adresser aux décrets de 1890 (2).

§ 1^{er}. — LÉGALITÉ DES DÉCRETS.

« Dans les constitutions qui, comme la nôtre, dit

(1) *Rev. du not.*, XXXI, p. 241.

(2) V. *Le Petit Moniteur des finances* du 5 février 1890. *Le Soleil* du 17 fév. 1890. *Le Nouvelliste de Bordeaux* du 22 mars 90. *Observations* présentées par M. Soucaze à la réunion gén. des not. de l'arrond. de Bagnères-de-Bigorre, le 5 mai 1890. *Rev. du Not.*, XXXI, p. 438 et s.

M. Bauby (1), reposent sur le très sage principe de la séparation des pouvoirs, il est indispensable que l'autorité exécutive soit subordonnée à l'autorité législative, en ce sens qu'elle ne puisse, même par coie réglementaire, prendre aucune mesure régulièrement obligatoire qu'en se tenant strictement dans les limites de la délégation légale qui lui est conférée, délégation précisant toujours la matière où cette intervention doit se produire et le but vers lequel elle doit tendre ; en ce sens surtout qu'elle n'ait jamais la puissance de modifier la loi. Or, à ce double point de vue, il semble que la réglementation nouvelle soit entachée d'excès de pouvoir. » D'une part, en effet, le gouvernement, en réglementant par voie de décret la discipline intérieure des Chambres, a outrepassé les droits que lui donnait l'article 50 de la loi de ventôse ; d'autre part, par certaines de ses prescriptions et par ses circulaires et ses documents interprétatifs, il a modifié sur bien des points la législation existante.

L'article 50 de la loi de ventôse stipule : « Les Chambres qui seront établies pour la discipline intérieure des notaires seront organisées par des règlements. » Cet article délègue au gouvernement le pouvoir d'organiser les Chambres de discipline par voie de décret, mais ne lui donne pas le droit de réglementer leur discipline intérieure. Or, l'établissement d'une comptabilité obligatoire soumise à une inspection régulière et la prescription du versement des dépôts à la Caisse des consignations sont des disposi-

(1) Bauby, *op. cit.*, p. 423.

tions d'ordre intérieur qui ne rentrent pas dans l'organisation des Chambres. La loi de ventôse n'autorisant pas l'intervention du pouvoir réglementaire en matière de discipline intérieure, il s'ensuit donc que le décret du 30 janvier, rendu en forme de règlement d'administration publique, est illégal. Le pouvoir exécutif n'avait d'autre droit que d'enjoindre aux Chambres de prendre les mesures nécessaires pour que les notaires eussent une comptabilité suffisante (1) et le ministre de la Justice, en vertu du seul pouvoir qui lui appartienne au point de vue réglementaire (2), aurait ensuite approuvé les règlements qu'elles auraient faits. Il est vrai qu'on peut répondre à cela qu'il y avait un intérêt public, en présence de l'incertitude des Chambres, à ce que la matière fut réglée définitivement et qu'une loi n'aurait pas été, en l'occurrence, plus efficace qu'un décret.

Quoi qu'il en soit, il est certain que le décret du 30 janvier dépassait le cadre des matières qu'il avait mission de réglementer et qu'on peut, de ce fait, lui adresser à bon droit les critiques déjà faites à l'ordonnance de 1843 par le *Journal des Notaires* : « Les prohibitions qu'elle établit, disait celui-ci, nous paraissent conformes à la dignité, à l'intérêt bien entendu de la profession; elles tendent à prévenir des désordres pareils à ceux dont le notariat a eu récemment à gémir... Nous les approuvons donc au fond; mais nous ne pouvons les considérer comme légalement établies par une ordonnance. Les interdic-

(1) V. Defrénois, *Commentaire*, n° 153.

(2) Art. 23, ord. 1843.

tions de tout genre, les incapacités, les incompatibilités sont de droit étroit ; elles constituent des contraventions, elles doivent recevoir une sanction pénale : tout cela rentre nécessairement dans le domaine de la loi. Le législateur de l'an XI l'a compris. Pour tout ce qui tient aux incompatibilités, aux interdictions, à la discipline judiciaire, il a statué par voie de disposition directe. Il fallait également une loi pour étendre le cercle des incapacités et des sanctions pénales qui y sont attachées. C'est là le principal et, pour ainsi dire, le seul reproche à faire à la nouvelle ordonnance ; mais ce reproche est grave et nous craignons que dans la forme adoptée ne se trouve le germe de sérieuses difficultés (1). »

Nous avons dit aussi que le décret et ses documents interprétatifs sont entachés d'excès de pouvoir, parce qu'ils modifient la loi. Le décret ne pouvait, en effet, s'arroger cette attribution spécialement réservée au pouvoir législatif et, à plus forte raison les circulaires, rendues pour éclairer les textes ou ordonner des mesures d'exécution complémentaires, ne pouvaient avoir la force obligatoire nécessaire pour altérer le sens et la portée d'une prescription légale. L'empiétement s'est produit sur les points principaux suivants.

D'abord, bien que la suspension et la dissolution des Chambres de discipline « corps permanents que la loi autorisait le gouvernement à réglementer et non à supprimer (2) », ne puissent être prononcées que par

(1) J. N., LXIV, art. 11534, p. 28-29.

(2) Rouxel. *La Crise notariale*, p. 194.

une décision du tribunal auquel incombe, de droit commun, la surveillance des notaires de son ressort (1), le décret décide, en son article 12, que les Chambres de discipline peuvent être suspendues ou dissoutes par arrêté du garde des sceaux après un simple avis émanant de la première Chambre de la Cour d'appel. C'est évidemment illégal. Bien plus, cette disposition, en faisant du ministre le juge suprême à l'égard des Chambres de discipline, viole les articles 103 et 104 du décret du 30 mars 1808 qui n'attribuent cette qualité au garde des sceaux qu'à l'égard des officiers ministériels proprement dits avoués, greffiers et huissiers (3). Enfin, le transfert au tribunal du pouvoir disciplinaire tout entier des Chambres suspendues ou dissoutes est contraire aux dispositions des articles 14, 15 et 16 de l'ordonnance de 1843 qui réservent à la Chambre l'application des peines de discipline intérieure.

Le décret du 30 janvier et la circulaire du 1^{er} mars modifient d'autre part la loi quant à la règle du secret professionnel (3).

En vertu de l'article 23 de la loi de ventôse, en effet, en dehors des *personnes intéressées en nom direct*, seule l'administration de l'enregistrement a le droit de se faire communiquer les actes des notaires. Or le décret confère aux agents du contrôle le droit de se faire présenter, non seulement les livres de la comp-

(1) J. N., art. 24580, 1891, p. 7.

(2) Rutgeerts et Amiaud. *Commentaire*, I, n° 14, p. 12 et 13.

(3) V. Rouxel. *Op. cit.*, p. 152. Amiaud. *Etudes sur le not. français*, p. 96-97. *Le Nouvelliste de Bordeaux*, 22 mars et 10 avril 1890. *Rev. du not.*, XXVI, n° 7184, p. 692-693 ; XXVII n° 7241, p. 11 ; XXXI, n° 8309, p. 520-521.

tabilité, mais encore tous les actes qui ont pu donner lieu à un dépôt d'argent. Certes, cela peut n'avoir qu'une importance minime si les vérificateurs sont des notaires habitués à respecter le secret professionnel. Néanmoins, il faut reconnaître qu'il peut être désagréable à un client ayant intérêt à ce qu'un acte, réalisé par lui, soit ignoré de tout autre notaire, que l'inspection révèle cet acte à celui précisément à qui il aurait voulu le cacher.

Mais l'article 23 de la loi de ventôse est violé bien plus gravement par les dispositions de la circulaire du 1^{er} mars qui attribuent aux magistrats du ministère public la surveillance continue et sans limite des études, allant jusqu'à leur permettre de requérir présentation, même en l'absence de toute plainte, des actes ou papiers dont la communication est formellement refusée par cet article 23.

Enfin, la circulaire outrepassa surtout ses droits lorsqu'elle déclare que les agents de l'enregistrement pourront éventuellement procéder à la vérification de la comptabilité. Ce contrôle n'est même pas autorisé par le décret. Nous avons vu, en effet, que le Gouvernement avait repoussé l'attribution du contrôle, non seulement à des agents des finances ou de l'enregistrement, mais même à des inspecteurs spéciaux qui, cependant, l'auraient exercé « indépendamment des droits appartenant aux Chambres de discipline ». La circulaire déroge ainsi de toute évidence au texte du décret :

« Les notaires sont respectueux de la loi, écrivait en 1890 le *Journal des Notaires* (1). Ils accepteront, si

(1) *Guide pratique*, p. 55.

dures qu'elles soient pour eux, toutes les réglementations que la légalité couvrira de son voile ; mais où est la disposition de la loi de ventôse, où est celle de l'ordonnance de 1843, où est surtout la prescription du décret spécial du 30 janvier 1890 qui les soumette au contrôle d'agents, de quelques commissions qu'ils soient porteurs, à qui la loi n'a pas donné mission de pénétrer dans le secret des études ? »

La circulaire, d'ailleurs, ne déroge pas seulement au texte du décret, mais aussi à son esprit, et il semble qu'il faille voir surtout dans sa disposition une sorte de menace destinée à effrayer les Chambres qui rempliraient mal leurs devoirs.

Signalons encore quelques prescriptions illégales des décrets ou des documents qui les interprètent.

C'est d'abord, à propos du mandat, l'article 9 du décret du 30 janvier qui, décidant que les clercs doivent rendre compte aux vérificateurs de l'exécution des mandats qui leur sont confiés, est en opposition avec l'article 1993 du Code civil, d'après lequel le mandataire ne doit compte de sa gestion qu'au mandant.

C'est ensuite la disposition de la circulaire du 21 avril 1890 qui, à l'encontre du principe de l'article 1165 du Code civil, réserve aux seuls créanciers du notaire le droit de former opposition sur les fonds déposés par lui pour le compte de ses clients à la Caisse des consignations.

C'est enfin l'interdiction des dépôts, atteinte à la liberté des conventions, que la circulaire du 1^{er} mars a encore aggravé, d'une part, en prohibant les dépôts sans intérêt, malgré la disposition formelle de l'ar-

ticle 1^{er}, 1^o du décret du 30 janvier, d'autre part, en écourtant le délai de six mois pour l'obligation qu'elle a faite au notaire de justifier son retard à déposer après deux ou trois mois.

Ainsi, il est bien évident que les réformes de 1890 sont entachées d'illégalité. Contre cette illégalité, que le *Journal du Notariat* (1) et M. de Saint-Pol (2), notamment, avaient signalée par avance, les protestations qui s'élevèrent par la suite ne pouvaient aboutir à rien. En effet, dans le cas où les décrets auraient été déférés pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat, il est peu probable que la section ou l'Assemblée générale du contentieux eussent consenti à annuler des dispositions édictées sur l'avis conforme de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dont elles auraient ainsi souligné l'erreur. Au reste, peu de Compagnies de notaires refusèrent de se soumettre aux décrets (1); la plupart se contentèrent de formuler « les plus expresses réserves sur leur légalité ».

§ 2. — EFFICACITÉ DES DÉCRETS.

Suivant le plan adopté pour l'étude des décrets, nous nous proposons de juger de l'efficacité de leurs

(1) 1889, p. 737.

(2) *Réforme du notariat*, p. 109.

(3) Les Chambres de Dôle et de Castellane furent suspendues six mois pour avoir protesté contre la légalité des décrets. Encore avaient-elles pris, par voie réglementaire, des mesures analogues à celles prescrites par les décrets. V. *Circ. com. not.*, n° 211, p. 497. *J. du Not.*, 1890, p. 641.

prescriptions successivement en ce qui concerne les dépôts, la comptabilité et son contrôle.

A) *Les dépôts.* — Nous avons vu que les dépôts faits en dehors de la réception ou de l'exécution d'un acte étaient illicites et, de ce fait, rigoureusement interdits. Il était impossible que cette mesure reçut son plein effet. C'est que les dépôts faits aux notaires sans qu'il y ait d'actes pour révéler leur existence, ne pouvant figurer sur les livres de comptabilité, restent occultes et échappent par cela même au contrôle des vérificateurs. Au surplus, l'interdiction de ces dépôts réagit contre des habitudes invétérées et se trouve en opposition flagrante avec les mœurs : les dépôts purs et simples sont une nécessité du notariat et surtout du notariat de campagne. Le paysan qui n'a pas toujours à sa disposition une banque où déposer son argent, en attendant un placement, le remet au notaire qui le préserve des risques de vol toujours possible à la campagne lorsque tout le monde est aux champs. Ou bien encore, c'est, à l'occasion d'une foire, le prix des marchandises vendues que l'on confie au notaire pour éviter les dangers d'un transport de nuit (1). « La matière dont il s'agit, écrivait, en 1889, le *Messenger de Paris* (2), échappe comme beaucoup de fraudes à l'action directe de la loi. On aura beau s'ingénier, on n'empêchera jamais un client qui le veut ainsi de laisser son argent chez son notaire qui

(1) V. *Rev. du not.*, XXXI, p. 438.

(2) 2 déc. 1889. Cf. *Le Soleil* du 17 fév. 1890 et Soucaze. *Observations, op. cit.*, p. 438.

consent à le garder. Cet acte de confiance passe au-dessus de la loi. Lorsque les deux parties sont d'accord, les règlements sont inutiles... Montesquieu a dit, avec une grande raison, que les lois ne doivent être que l'expression des rapports résultant de la nature des choses. Or, nous sommes à une époque où le notariat a établi avec le public des rapports de confiance qui déterminent les dépôts d'argent comme ils déterminent la rédaction des actes. »

Si nous envisageons maintenant la réglementation des dépôts licites, nous dirons tout d'abord que l'obligation de leur versement à la Caisse des consignations est une atteinte au droit des parties. Celles-ci ne peuvent plus laisser leurs fonds chez le notaire au-delà d'un certain délai et, au dépositaire qu'elles ont librement choisi à cause de leur confiance en lui, on en substitue un autre dont le nom seul jette l'inquiétude dans leur esprit : pour nombre de gens, en effet, consignation équivaut à confiscation. D'autre part, à l'égard du notaire, l'obligation de consigner les fonds qui lui sont confiés pour la liquidation des affaires a le caractère d'une mesure de défiance et de suspicion. Il est vrai que le délai de six mois, prolongeable d'autant, est suffisant dans la plupart des cas, pour terminer les affaires en cours et éviter ainsi à ses clients les frais et, à lui-même, les ennuis d'une consignation.

On doit surtout reprocher au décret du 30 janvier, en ce qui concerne l'obligation du versement des dépôts, l'insuffisance de son article 2 aux termes duquel « les notaires ne peuvent conserver pendant plus

de six mois *les sommes* qu'ils détiennent...» On arrive en effet à cette conséquence étrange qu'un notaire qui ne peut avoir dans sa caisse plus de 150 francs en numéraire (1), peut, par contre, conserver 500.000 fr. de titres au porteur ! (2).

On peut aussi regretter que les notaires n'aient pas été obligés de déposer les fonds provenant d'affaires différentes en faisant un bulletin de versement pour chacune d'elles. Le notaire qui aurait, par exemple, à déposer trois sommes au compte d'un client, comme provenant de trois affaires différentes, devrait faire trois bulletins de versement indiquant les trois sommes et non un seul indiquant leur total.

S'agit-il du retrait des fonds, on peut reprocher au décret de n'exiger que l'indication de la somme retirée, sans le détail des affaires comprises globalement dans ce total. Pour que la Chambre puisse contrôler la cause du retrait et s'assurer que les sommes déposées ont bien reçu leur affectation, il faudrait que, comme pour le dépôt, mention fut faite de la cause du retrait sur la partie du bulletin envoyé par la Caisse à la Chambre.

Ces réserves faites et une fois admis, d'autre part, que les versements et les retraits de fonds sont une source de dérangements et d'embarras (3), on doit reconnaître que la réglementation des dépôts licites

(1) Chiffre fixé par la Chancellerie. V. *J. N.*, 1890, art. 24460 p. 320.

(2) Del. et Rob., n° 245.

(3) *Le Nouvelliste de Bordeaux* du 23 mars 1890. Rouxel, *op. cit.*, p. 215. Tournier. *Rev. du Not.*, XXXII, n° 8517, p. 546. Soucaze. *Observations*, p. 439.

telle qu'elle résulte des prescriptions nouvelles, constitue en définitive une réforme heureuse et un progrès réel.

Il doit être désormais facile aux vérificateurs, ces dépôts étant la conséquence de la réception ou de l'exécution des actes d'en avoir connaissance et de demander alors aux notaires inspectés de justifier de leur emploi.

B) *La Comptabilité*. — Par les registres obligatoires qu'elles prescrivent et les registres facultatifs qu'elles conseillent aux Chambres d'imposer aux notaires, les mesures de 1890 peuvent paraître suffisantes pour assurer les clients de la bonne administration de leurs fonds et renseigner les notaires sur l'état de leurs affaires. En effet, les livres de comptabilité, à condition d'être tenus avec régularité et sincérité, doivent être pour le notaire le plus sûr indice qu'il reste dans la légalité et ne compromet pas, même sans le vouloir, les dépôts qui lui sont confiés. On peut dire que l'obligation de la comptabilité en assurant une certaine sécurité des dépôts a prévenu bien des catastrophes. Prenons l'exemple d'une vente dont le prix a été remis entre les mains du notaire qui doit justifier de son emploi soit qu'il l'ait versé au vendeur, soit qu'il l'ait encore en dépôt.

Dans le premier cas, la somme doit se trouver mentionnée dans les deux colonnes recettes et dépenses de ses livres et, comme preuve de sa libération, le notaire doit représenter aux vérificateurs la quittance de son client. Dans le second cas, le montant de la somme est inscrit à la colonne recettes et le notaire

doit représenter aux vérificateurs les deniers ou le récépissé de la Caisse des consignations si la vente remonte à plus de six mois.

Mais pour que les prescriptions des décrets soient tout à fait efficaces, encore faut-il que la comptabilité soit sincère et ne comporte rien d'obscur. C'est ici que nous trouvons, dans les décrets, une grave lacune. Comment empêcher que le notaire tienne, parallèlement à la comptabilité prescrite, une comptabilité occulte ou incomplète ? Comment l'obliger à porter sur le registre des dépôts les valeurs qu'il se propose de détourner ? (1). « La tenue des livres, une inspection rigoureuse, a-t-on dit (2), seront impuissantes à paralyser le mal ; le notaire prévaricateur pourra ne pas inscrire les dépôts qu'il voudra violer et le client et les délégués s'endormiront dans une sécurité trompeuse. »

Pour arracher les notaires à ce grave danger de la comptabilité occulte qui les livre à la merci de la mauvaise foi, il fallait leur prescrire la tenue d'un carnet de reçus à souches et avertir les clients de l'obligation pour le notaire de leur délivrer un récépissé des sommes ou valeurs déposées dans son étude.

C'était le meilleur moyen d'éviter la fraude qui consiste à ne pas faire figurer les dépôts sur les registres de la comptabilité (3), et, tant qu'il n'a pas été adopté on peut dire que « si les décrets ont été utiles

(1) V. *La Loi*, 27 fév. 1890.

(2) Ass. gén. notaires d'Oloron, 4 juin 1890. *Rev. du Not.*, XXXI, p. 516.

(3) L'usage du carnet à souches a été prescrit par le décret du 22 oct. 1910. V. 3^e partie.

pour les notaires qui, faisant bien leurs affaires, ne manquaient que d'ordre, pour les autres ils se sont trouvés superflus ou forcément inefficaces (1). »

Il est un autre reproche qu'on peut faire aux prescriptions sur la comptabilité : c'est que la tenue des registres entraîne de multiples et dispendieuses complications. Dans les grandes études, elle nécessite tout un personnel de caissiers et de comptables ; dans les petites, elle devient une obligation très lourde par les frais qu'elle occasionne et le temps qu'elle prend au notaire (2).

En somme, on peut dire que les prescriptions des décrets touchant la comptabilité étaient susceptibles d'avoir, dans leur ensemble, des résultats satisfaisants. On peut seulement leur reprocher d'avoir augmenté les préoccupations des notaires honorables et consciencieux sans déjouer les calculs criminels des mauvais.

c) *Le contrôle de la comptabilité.* — Le contrôle organisé par les décrets de 1890 était, comme nous avons essayé de le démontrer et comme on l'a dit, le

(1) Legrand. *Le notariat et sa crise actuelle*, 1894, p. 80.

(2) « C'est là peut-être la perspective qui inquiète le plus les notaires dans les campagnes. Seuls pour faire la correspondance, recevoir les clients, dresser les actes, les expédier souvent, veiller aux formalités accessoires, se transporter dans la clientèle, aller au bureau d'enregistrement, comment suffire à tout, vaincre la fatigue et trouver chaque jour le temps d'établir les écritures multiples et rigoureusement concordantes de la comptabilité officielle ? Il ne faudra rien moins qu'une santé robuste et une véritable énergie pour n'y pas faillir. » *Guide prat.*, p. 7.

meilleur et le plus sûr, parce que fait par des gens connaissant à fond la profession et par les autorités les plus compétentes et les plus qualifiées par la tradition et l'expérience pour l'exercer efficacement (1). Pour activer leur zèle, on plaçait d'ailleurs les agents du contrôle sous la menace de sanctions disciplinaires (2) et d'une surveillance plus tracassière. On pouvait donc espérer que l'inspection, en protégeant les notaires contre eux-mêmes et contre leurs clients exigeants, préviendrait les négligences ou défaillances de ceux du moins qui ont plus besoin d'être soutenus que punis.

Mais il est bien évident que l'inspection, si minutieuse fût-elle, ne pouvait rien contre les autres, rares il faut le dire, qui voulant frauder, commettraient volontairement leurs fautes. « L'inspection de la comptabilité, disait M. Monnet (3), sera toujours impuissante contre les notaires qui voudront s'écarter de la ligne du devoir parce qu'il est matériellement impossible d'empêcher un client de remettre des fonds à un notaire et au notaire d'en faire un mauvais usage. » L'inspection ne peut pas découvrir les fautes dissimulées sous une comptabilité occulte (4).

(1) Cf. *L'Eclair de Paris*, 13 janv. 1892. *Rép. pr. du not.*, art. 6382 et 6446.

(2) Pour n'avoir pas rempli leur mission avec soin, la Chambre de Foix fut suspendue un mois (*Rép. pr. not* 1892, art. 6585), et les délégués de la Chambre de Rennes furent punis de la censure avec réprimande (D. 92.2.596).

(3) *Rép. pr. not.*, 1892, art. 6446, p. 132 et s.

(4) Cf. Didio. *Rev. du not.*, 1895, art. 9485. Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, p. 108 et 109. Soucaze. *Journ. du not.*, 1889, p. 203.

Il est impossible, d'autre part, d'empêcher un notaire averti du jour de l'arrivée des inspecteurs, de régulariser sa comptabilité apparente et de combler le déficit de sa caisse de dépôts en faisant figurer, pour quelques heures seulement, des fonds prêtés par des complices ou empruntés à des amis complaisants. Sans doute la circulaire du 1^{er} mars disait : « Les vérifications comportent une visite inopinée de la Caisse du notaire (1) », et cela devait permettre de juger si les notaires qui doivent pouvoir immédiatement établir les reliquats actifs des comptes de leurs clients, ont en caisse les sommes suffisantes pour les payer et les valeurs mêmes déposées. Mais, en pratique, les visites inopinées sont d'une exécution difficile (2) et toujours quelque indiscretion permet au notaire de se mettre momentanément à couvert en opérant comme nous l'avons dit.

(1) V. aussi *Circ. min. Justice*, 15 avr. 1892. *Circ. com. not.*, n° 216, t. X, p. 360 et n° 245, p. 425 et s. Defrénois. *Rép. pr. du not.*, art. 8342, t. XV, p. 257.

(2) Le Comité des notaires a donné le moyen d'éviter les difficultés pratiques des visites inopinées : « Les vérificateurs ou l'un d'eux se transportent chez le notaire à inspecter. Ils vérifient seulement le journal de caisse dont ils se font représenter en espèces le montant de la balance. Le notaire est invité à mettre à jour ses écritures et à établir ses balances au jour de la visite inopinée, balances comptées au nombre de celles trimestrielles imposées par les décrets. Jour est pris, d'accord avec le notaire, pour la vérification des écritures. Au jour de la seconde visite, il est facile de se rendre compte par le travail des balances, si l'encaisse au jour de la première visite est suffisante pour couvrir le montant des sommes dont le notaire est comptable, ce dernier devant, à tout instant, représenter le montant des sommes dont il est débiteur, sans faire état de celles qui peuvent lui être dues. » (*Circ. com. not.*, n° 265, p. 157 et s.)

On peut ajouter que l'efficacité du contrôle devait être bien compromise du fait des relations personnelles entre inspecteurs et inspectés et du fait aussi que le Président et le Syndic de la Chambre auxquels revient l'initiative des mesures à prendre, des enquêtes à faire, des poursuites à intenter, peuvent être gênés dans leur action par le sentiment de la confraternité et ne se décider à agir que poussés par une situation compromise ou par les plaintes du Parquet.

Aussi fallait-il que les Chambres de discipline, sur qui pesaient la lourde responsabilité du contrôle, à ce point qu'on pouvait dire que « l'avenir du notariat était entre leurs mains (1) », apportassent dans l'accomplissement de leurs devoirs une énergique fermeté et une vigilance de tous les jours. Mais, pour cela, les décrets n'auraient pas dû, comme ils l'ont fait, porter des atteintes nombreuses à leur prestige. Le droit de surveillance habituel et supplétoire du ministère public, — sur lequel la circulaire du 1^{er} mars insiste, — le contrôle éventuel de l'enregistrement, le droit pour le ministre de la Justice de les suspendre ou les dissoudre, l'application laissée au tribunal des peines supérieures en matière disciplinaire (suspension, destitution) ne pouvaient que diminuer l'autorité des Chambres. L'article 12 du décret parlait aussi « de manquements graves à leurs devoirs » et le rapport du garde des sceaux contenait la menace « pour le cas où les mesures prises resteraient inefficaces de recourir à des dispositions nou-

(1) Didio. *Rev. du not.*, XXXI, p. 24.

velles (1). » On peut être assuré que ces mesures de défiance et de suspicion à l'égard des Chambres, en atteignant leur autorité devaient diminuer forcément la valeur et l'efficacité de leur contrôle.



Nous en avons ainsi terminé avec la critique des décrets faite aux points de vue principaux de leur légalité et de leur efficacité. Nous dirons, comme conclusion à leur étude, quelques mots des résultats qu'ils ont eu et de l'attitude prise vis-à-vis d'eux par le Notariat.

On peut dire que, d'une manière générale, les Chambres de discipline et les notaires observèrent les prescriptions des décrets avec une bonne volonté réelle (2). Sans doute, immédiatement après la mise en application des décrets, y eût-il quelques difficultés et quelques incertitudes provenant des grands changements apportés aux habitudes du notariat. Les décrets ne pouvaient immédiatement avoir leur plein effet ; il fallait que disparût d'abord la génération habituée aux errements prohibés par les dispositions nouvelles. Bien plus, jusqu'en 1895, il semble qu'il y ait eu comme une recrudescence du nombre des déconfitures due certainement à ce que les inspections plus sérieuses amenèrent la découverte de

(1) Qui seraient la responsabilité collective. V. *Le Temps*, du 8 janv. 1890. *La Dépêche*, du 2 fév. 1890.

(2) V. *J. N.*, 1892, art. 24994. *Rev. du not.*, n° 8780, XXXIII, p. 783. *J. Off.*, 5 juin, 1892. *Déb. parl.*, p. 724.

situations embarrassées et précipitèrent les chutes imminentes. Mais, peu à peu, on a pu constater les heureux effets des réformes et si, en 1891, le nombre des destitutions fut encore de 48, en 1892 de 38, en 1893 de 39, en 1894 de 48, il n'a plus été, en 1895, que de 21 (1).

Déjà, en 1892, le ministre de la Justice, dans une circulaire du 15 avril, pouvait se féliciter des résultats obtenus : « J'ai pu constater, disait-il, qu'en général les Chambres de discipline et les notaires délégués ont apporté un zèle satisfaisant dans l'exercice de leur mission et prêté aux Parquets un concours utile (2) ». A la même époque, le *Journal du Notariat*, qui avait d'abord émis des doutes sur l'efficacité des décrets (3), écrivait : « Nous ne faisons aucune difficulté à reconnaître aujourd'hui que la mise à exécution des décrets a détruit en grande partie ces appréhensions (on avait craint surtout le manque de fermeté des Chambres), et nous ne désespérons pas de voir la grande majorité des Chambres répondre aux exigences des décrets et à l'attente du législateur. Déjà les résultats acquis sont sensiblement appréciables... Il est juste de constater que, dans la majorité des Compagnies, la juridiction disciplinaire a fait son devoir avec une prudente et sage énergie et donné aux

(1) V. Planiol, *Dr. civ.*, t. II, 2^e édit., p. 45 n° 1. La Grasse-rie. *L'Etat actuel et la réforme du Notariat en France*, 1898, p. 132. M. Douarche donne dans la *Revue pol. et parl.*, t. IV, 1895, p. 61, les chiffres suivants : 1890 : 96 ; 1891 : 63 ; 1892 : 46 ; 1893 : 48.

(2) *Cir. com. not.*, n° 216, p. 360. *Rép. pr. du not.*, article 8342.

(3) 1889, p. 737.

magistrats un concours utile pour la répression des contraventions sérieuses. Les Chambres n'ont pas hésité à provoquer des poursuites contre les officiers publics coupables, dans certains cas, même leur démission (1). »

Sans doute, c'eût été une grave illusion de penser que les dispositions des décrets préviendraient désormais tous les sinistres. Nous avons vu que l'inspection ne pouvait rien contre les notaires qui masquent leurs détournements en faisant des faux ou en ne laissant aucune trace sur leurs écritures des entrées et des sorties de fonds de leurs clients devenus souvent leurs complices (2). La réglementation de 1890 ne pouvait, à ce point de vue, obtenir ce qui ne se décrète pas : la valeur personnelle, l'honnêteté, la délicatesse, la dignité de la vie du notaire.

Mais on pouvait espérer du moins que les prescriptions nouvelles diminueraient considérablement le nombre des catastrophes. C'est ce qui s'est produit. Les Chambres et leurs délégués se sont efforcés de remplir leur mission avec vigilance, sans négligence ni faiblesse et, de leur côté, les notaires se sont, bien moins qu'auparavant, livrés aux pratiques sinon illícites, du moins dangereuses. A cet égard, il faut faire à l'action du Comité des notaires la part qu'elle mérite dans l'obtention de ces résultats heureux. Le

(1) 1892, p. 369 et s.

(2) Les clients qui veulent faire des opérations de banque par l'intermédiaire de leur notaire, lui demandent ne pas faire figurer sur ses registres les dépôts qu'ils lui font, car l'inspection révélerait la faute commise. Cfr. Marc Michaud dans *La Réforme sociale* du 1^{er} mai 1890.

Comité s'est toujours efforcé, en donnant des conseils, en publiant des documents divers, d'assurer l'exacte et complète observation des décrets, après avoir fait, dès leur mise en vigueur, une adhésion loyale aux réformes qu'ils apportaient. Nous commencerons par déclarer, avait-il dit (1), que nous nous inclinons devant les prescriptions de l'autorité supérieure, avec la résolution de nous y soumettre scrupuleusement et d'en recommander la stricte exécution à tous les membres de la corporation. Depuis, son attitude n'a pas varié et ses membres les plus autorisés ont toujours affirmé que le salut du notariat était dans l'exécution rigoureuse des décrets de 1890 (2).

Cependant, malgré tout, bien que les notaires se soient prêtés facilement et loyalement à l'expérience et que la réglementation de la comptabilité ait eu des effets salutaires certains, il faut bien reconnaître que les décrets de 1890 n'ont pas donné tous les résultats qu'on attendait d'eux. Peut-être n'ont-ils envisagé les remèdes à apporter à la crise du notariat que sous un aspect trop restreint et trop exclusif. « C'est absolument, dit à ce propos M. Bauby (3), comme si en thérapeutique, le médecin se contentait de soigner les manifestations externes d'un vice constitutionnel intime sans attaquer en même temps le mal dans sa racine. Qu'arriverait-il ? Les troubles morbides perceptibles pourraient, selon les cas, disparaître temporairement, se déplacer ou se transfor-

(1) *Circ. com. not.*, n° 208, p. 272 ; n° 209, p. 374.

(2) *Circ. com. not.*, n°s 218, 220, 224, 225, 230, 245, 273, etc.

(3) *Op. cit.*, p. 634.

mer, mais le mal n'étant pas tari dans sa source, il y aurait toujours à craindre de sa part un retour offensif ou même une recrudescence. Telle nous paraît devoir être, toutes proportions gardées, la situation du notariat, tant que le législateur ne se sera pas assuré, dans l'intérêt de la durée et de l'efficacité de son œuvre, le concours de facteurs intellectuels et moraux, mille fois plus puissants, en cette matière, que toutes les dispositions comminatoires. »

Quoi qu'il en soit, au lendemain même de la publication des décrets, dans le but de diminuer encore le nombre des catastrophes notariales, tout le monde s'est remis à l'œuvre avec une ardeur nouvelle et depuis 1890, de nombreux projets de réforme ont été encore élaborés, visant à solutionner la question du notariat.

Dans notre troisième partie et suivant le plan que nous avons adopté dès le début de cette thèse, nous étudierons les projets de réforme de la période 1890-1913, au triple point de vue des dépôts, de la comptabilité et de son contrôle.

TROISIÈME PARTIE

LES PROJETS DE RÉFORME. — LE CARNET A SOUCHES. — LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE

Les précautions prises par les décrets de 1890 étaient suffisantes, nous l'avons vu, pour secourir les esprits faibles, mais honnêtes, dans la lutte contre les entraînements de chaque heure. La réglementation des dépôts, la comptabilité obligatoire, le contrôle des Chambres de discipline devaient les tenir en éveil et leur montrer le danger avant que le malheur soit sans remède. Mais, à côté de ces notaires que les prescriptions nouvelles empêcheraient de s'abandonner aux illusions d'une fausse sécurité et feraient rentrer dans la voie du devoir une autre catégorie, celle des ambitieux sans délicatesse ni probité, devait mettre à profit l'insuffisance de certaines mesures et se laisser entraîner, comme par le passé, aux agissements répréhensibles. Sans doute, ces malheureux n'allaient plus représenter qu'une infime minorité (1). Mais leur

(1) Le nombre des destitutions ou injonctions de céder est passé de 103 en 1889 à 24 en 1895, 21 en 1905, 12 en 1906, 11 en 1907. De 1895 à 1910, il y a eu 420 notaires condamnés, soit 28 par an. Les condamnations exclusivement disciplinaires entrent pour moitié dans ce chiffre. Donc, il y a eu, en quinze ans, sur 8.270 notaires : 14 notaires condamnés à

nombre, si petit fût-il, devait toujours paraître trop grand tant au notariat soucieux de son honneur qu'à tous ceux, députés, publicistes, magistrats, qui, défendant la cause du public, veulent le préserver toujours plus sûrement des catastrophes notariales.

Aussi, dès la mise en application des décrets, assistons-nous à un mouvement de réforme analogue à celui qui les provoqua. Au Parlement (1), dans la presse (2), dans les séances de rentrée des cours et des tribunaux (3), la question notariale revient à l'ordre du jour. Résolument, le Notariat entre aussi dans la lice et, par voie individuelle (4) ou collective (5), se livre avec un grand zèle à l'étude de sa réforme. Le comité des notaires des départements, devenu, depuis 1840,

des peines criminelles ou correctionnelles et 14 à des peines disciplinaires, c'est-à-dire pour les premiers une moyenne annuelle de 0,169 pour 100 ou 1,69 pour 1.000. (V. *Le Parlement et l'Opinion*, 10 av. 1911, p. 13. *Journ. du not.*, 1899, p. 717.)

(1) Projet de loi Dumas et Gacon. Séance Ch. dép., 23 fév. 1890 (*Rev. du not.*, XXXI, n° 8262, p. 288-293). Propositions Pontois. *J. Off.*, 7 mai et 6 déc. 1890. Interpellation Gacon. *J. Off.*, 5 juin 1892.

(2) V. *La Gazette de France* du 17 fév. 1890. *L'Univers* du 2 déc. 1890. *L'Eclair de Paris* du 13 janv. 1892. *La Revue pol. et parl.*, t. IV, p. 60. *Le Siècle* du 29 octobre 1899.

(3) V. Discours de MM. Lefranc, proc. gén. Limoges, 17 oct. 1892 ; Maulmond, subst. Bourges, 16 oct. 1893 ; Mazières, subst. Caen 1893 ; Mallein, avoc. gén., Lyon, 1894.

(4) V. Lettre président Chambre Rodez, 29 mars 1890 *Rev. du not.*, XXXI, n° 3290) ; Hug, *Projet de réforme du notariat*. Bar-le-Duc, 1890. Laperche, *id.* Pamiers, 1890. *Journ. du not.*, 1890, p. 382. *Gaz. des not.*, 20 juillet 1890, n° 3694. Rouxel, *La Crise notariale*, 1891. Charbonnel, *Réformes notariales*, 1892.

(5) V. *Rev. du notariat*, XXXI, n° 8291, 8308 et s. 8343 et XXXII, n° 8578. *Journ. du not.*, 1890, p. 686, 700, 704, 766 et 1891, p. 398, 670. *Circ. com. not.*, n°s 209, 211, 212, 213, 214.

comme le grand conseil du notariat départemental, continue de défendre l'institution en toutes circonstances, de traiter et de résoudre dans ses publications et ses mémoires, toutes les questions d'intérêt général. Il devient vraiment un lien d'unité et un centre d'action pour les membres de la corporation.

A côté de lui, le Congrès des notaires de France, créé en 1890 et composé de délégués du Comité, des Comités régionaux et des Compagnies, ainsi que des notaires qui, à titre individuel, prennent part à ses travaux, se réunit annuellement dans une ville pour soutenir et défendre les intérêts matériels et moraux du notariat (1).

Ce mouvement de réforme, né au lendemain des décrets, dure encore. Il vient, depuis trois ans, de puiser une force nouvelle dans l'institution et le fonctionnement d'une commission extraparlamentaire qui a élaboré un projet d'additions aux décrets de 1890. Nous nous trouvons donc en présence d'une période de vingt-trois années au cours de laquelle les réformes les plus diverses, touchant les dépôts, la comptabilité et son contrôle, ont été proposées pour renforcer les décrets ou combler leurs lacunes.

Ces projets de réforme, nous allons les étudier d'après le plan suivant que l'importance particulière des travaux de la Commission extraparlamentaire nous paraît légitimer. Dans un chapitre I, nous passerons en revue les projets élaborés de 1890 à 1910 ;

(1) V. statuts et rôle dans Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, p. 278. Cfr. *Journ. du Not.*, 1891, p. 648-656 ; *Rép. gén. prat.*, XII, art. 6872, p. 673-684 ; *Gaz. des not. et l'Audience* 1893, n^{os} 5317, 5322, 5327, 5330.

le chapitre II sera consacré au carnet à souches, dont la tenue, rendue obligatoire par un décret du 22 octobre 1910, a complété si heureusement les prescriptions sur la comptabilité ; nous étudierons enfin, dans un dernier chapitre, l'œuvre de la Commission extra-parlementaire, toujours aux mêmes points de vue des dépôts, de la comptabilité et de son contrôle.

CHAPITRE PREMIER

Les projets de réforme (1890-1910).

§ 1^{er}. — PROJETS CONCERNANT LES DÉPÔTS DE FONDS.

C'est une question très complexe que celle des dépôts de fonds. En 1890, pour faire cesser les opérations dangereuses ou illicites qui avaient entraîné les plus graves désastres, on avait interdit les uns et réglementé les autres. Il semblait qu'on n'aurait plus à craindre désormais ces détournements de fonds qui, faits souvent en vue de spéculations hasardeuses, constituaient pour le notariat un danger pressant.

Mais nous avons vu que les prescriptions des décrets touchant les dépôts n'étaient pas au-dessus de toute critique. Aussi, quand on se remit au travail, après 1890, voulut-on trouver un remède plus radical aux dangers que l'existence des dépôts faisait encore cou-

rir aux notaires. Avec les modalités différentes que nous examinerons, tous les projets de réforme, élaborés sur la question, allaient graviter autour du principe de la *suppression des dépôts*.

Le fait de recevoir des dépôts, disent les partisans de leur suppression, n'entre pas dans la fonction notariale : il s'est seulement introduit dans les usages pour donner des facilités aux parties. Mais le notariat doit être ramené aux termes stricts de la loi de l'an XI : écrire les actes, les revêtir de l'authenticité, en assurer la date et la conservation, en délivrer des grosses ou expéditions pour que les notaires ne soient plus continuellement assaillis par ces tentations qui rendent l'usage des dépôts entre leurs mains si dangereux pour eux-mêmes et pour le public. Pour supprimer les risques résultant des dépôts, il n'y aurait, dit-on, qu'à défendre aux notaires d'être dépositaires. Pourquoi, par exemple, ne donnerait-on pas aux clients la faculté de ne verser les fonds aux destinataires qu'après l'accomplissement des formalités, soit de les verser, avant la signature de l'acte, dans une caisse publique ?

M. Pontois, reprenant le premier cette idée déjà émise lors de la préparation des décrets (1), déposa, dans la séance de la Chambre des députés du 5 décembre 1890, une proposition de loi d'après laquelle les notaires devraient, dans les trois jours de l'en-

(1) Projet Marty. Séance Ch. dép., 15 oct. 1888 (*Journ. du Not.*, 1889, p. 29-31). Projet la Berge, 1888 (*Journ. du Not.*, 1889, p. 94). *Projet de réforme du notariat* par M. Hug., 1890, p. 23.

caissement, verser aux caisses du Trésor public tous paiements ou dépôts quelconques effectués entre leurs mains (1). Il se flattait que sa proposition, si elle était acceptée, mettrait à la disposition de l'Etat un capital permanent de 2.500.000.000 de francs environ, représentant au taux de 3 % un bénéfice annuel de 75 millions. Ce serait, d'autre part, disait-il, aider à la moralisation rapide du notariat en enlevant à ses membres toute occasion de tentation malsaine et donner une sécurité absolue à tous les citoyens, en substituant à la garantie individuelle du notaire, celle de l'Etat.

Mais cet ensemble de réformes qui devait, d'après leur auteur, « assurer le bien de tous », ne pût jamais aboutir (2).

En 1897, un projet moins radical parut sous la signature de M. P. D., notaire (3). Il ne s'agit plus, dans ce projet, de faire du notaire un simple rédacteur d'actes. On veut seulement qu'il soit exposé le moins possible à la défiance de la clientèle et qu'il puisse remplir ses délicates fonctions en pleine sécurité. Pour cela, il suffirait de réduire à des proportions moindres le mandat légal dont il est chargé et le délivrer des managements de fonds qui surchargent sa responsabilité sans bénéfice pour lui-même et sans autre assurance pour le public que sa moralité. Ce n'est donc pas la suppression de tous les dépôts que l'on préconise dans ce projet. On ne saurait, en effet, empê-

(1) V. *J. Off.* des 6 mai et 6 déc. 1890.

(2) V. Mazières, *Le Notariat*, 1893, p. 51.

(3) *La Crise du Notariat et ses remèdes*, p. 24 et s.

cher les notaires de remplir certains mandats de gestion de fonds, de recevoir des intérêts, des loyers ou fermages pour les verser à qui de droit. M. P. D. reconnaît qu'en cela les notaires méritent autant de confiance qu'un autre mandataire quel qu'il soit et que, d'ailleurs, dans nombre d'études rurales, ces dépôts se réduisent à des sommes bien minimes qui ne restent pas longtemps encaissées. « Mais, ajoute-t-il, il est des dépôts forcés, des dépôts qu'il est impossible aux notaires de refuser, qui engagent au plus haut point leur responsabilité et désignent leur caisse à la rapacité des malfaiteurs. Nous voulons parler des prix de vente ou de prêt. Il nous semble que le législateur rendrait un service immense au Notariat en supprimant ces dépôts. Ce serait à la fois assurer la sécurité du notaire et du client toujours inquiet quand il ne touche pas à ce qui lui revient. » Et voici comment M. P. D. voudrait que l'on procédât. Pendant l'accomplissement des formalités hypothécaires, ni le prêteur, ni l'acquéreur ne se dessaisiraient des fonds. Pour toutes les aliénations dont le prix serait immédiatement payé après les formalités remplies, l'inscription d'office devrait être radiée sans frais sur le dépôt au conservateur d'un reçu motivé par les parties, visé par le notaire, mais non enregistré. Le Trésor ayant perçu le droit de mutation ou d'obligation n'aurait donc rien à perdre à la combinaison ainsi proposée qui n'a trait qu'aux paiements faits au comptant. Quant aux paiements à terme, il n'y aurait pour eux rien à changer, puisqu'ils n'entraînent pas de dépôts. Dans ce projet, on le voit, la Caisse des consignations ne joue plus aucun rôle. M. P. D., d'ail-

leurs, la considère comme « un rouage inutile, une complication qui ne saurait satisfaire aucune des parties, un retard et des frais. Car, pour les notaires ruraux, le dépôt y est toujours fort onéreux. Et puis, ajoute-t-il, cela n'empêcherait pas ce que nous voudrions éviter, à savoir le versement, même momentané, dans la caisse de l'étude, versement qui nous paraît une charge périlleuse qu'il est bon de supprimer. »

M. de la Grasserie, à son tour, dans un projet publié en 1898 (1), part de cette idée que « le dépôt à la Caisse des consignations est impraticable dans le système actuel du droit, car les formalités requises par cette caisse sont nombreuses, pleines de difficultés et qu'on ne s'approche qu'en tremblant des caisses de l'Etat, malgré la grande solvabilité de celui-ci, parce que les fonds y tombent facilement mais ne peuvent en être retirés qu'avec des cérémonies nombreuses, des retards et des frais coûteux. » Aussi préconise-t-il, en principe, la suppression des dépôts, ne faisant d'exception que pour ceux absolument indispensables (lorsque le notaire, par exemple, est chargé de la liquidation d'une succession qu'il doit recevoir et payer ou lorsqu'il a le mandat d'un client absent soit pour passer un acte, soit pour gérer ses biens). Mais encore, M. de la Grasserie veut-il que le notaire, sans égard à chaque affaire, verse les dépôts à la Trésorerie de manière à n'avoir jamais en caisse qu'une certaine somme maxima. Au moment du versement

(1) *L'Etat actuel et la réforme du notariat en France*, Paris, 1898, p. 201, 301 et s.

des fonds à l'ayant droit, il délivrera par la suite à son client un mandat sur le Trésor.

Nous ne ferons pas la critique de chacun de ces trois projets. Nous avons seulement voulu, en les exposant, montrer que l'idée de l'interdiction des dépôts avait pris sérieusement corps dans ces dernières années (1). Les observations qui vont suivre ne seront que la critique générale du principe même de la suppression limitée ou absolue des dépôts.

On peut dire d'abord qu'avec la suppression des dépôts, les clients ne sauraient ou déposer leurs fonds. Serait-ce dans les caisses publiques ? Mais, comme le disait M. Tournier (2), il est à souhaiter que les versements dans les caisses publiques ne soient pas trop considérables car l'Etat est déjà beaucoup trop engagé dans les errements qui ont été si funestes à certains notaires. Dans le cas d'une crise générale, le Trésor serait très embarrassé pour rembourser ces dépôts et s'il en était un jour ainsi, bien des gens pourraient regretter le temps des dépôts chez les notaires et dire : « Mon notaire m'aurait rendu mon argent. » D'ailleurs, la Caisse des percepteurs n'est pas plus sûre que celle du notaire, puisque l'administration a déjà retiré à ces fonctionnaires l'autorisation de recevoir en dépôt les rentes au porteur pour en faire toucher les arrérages ; quant à la Caisse des consignations, elle est souvent très éloignée des par-

(1) V. aussi Mazières. *Le Notariat*, p. 27. *Rev. du not.*, XXVII, p. 384 et XXXI, p. 681. *Journ. du not.*, 1890, p. 813 et 1891, p. 653. *Circ. com. not.*, n° 211, p. 494 et n° 217, p. 648.

(2) *Rev. du not.*, juillet 1891, p. 548.

ties ; les dépôts et les retraits créeraient bien des difficultés et seraient, pour le public, une source nouvelle de frais considérables. Voici, par exemple, une personne qui achète un lopin de 500 francs. Elle paie comptant, le contrat porte quittance et le notaire reste dépositaire des fonds pendant dix jours environ, délai nécessaire pour s'assurer qu'il n'existe ni hypothèque, ni empêchement. Il remet ensuite les fonds au vendeur. Mais s'il ne peut être dépositaire, les choses changent. L'acquéreur, en effet, ne pouvant remettre le prix au vendeur avant les formalités, sans s'exposer à payer deux fois, doit aller à la Caisse des consignations et le vendeur, de son côté, ne peut retirer le dépôt qu'après justification de l'absence d'hypothèque ou d'empêchement. D'où : frais d'inscription d'office aux hypothèques, frais de production et de décharge à la Caisse des consignations, frais de voyage, frais de mainlevée, etc...

En dehors même des difficultés et des frais qu'entraînerait le versement de tous les fonds à la Caisse des consignations, le surcroît d'embarras et d'ennuis résultant de la suppression des dépôts chez le notaire rendrait les affaires bien difficiles sinon impossibles. Prenons un exemple : une personne à dix placements hypothécaires et dix loyers à recevoir de locataires différents. Les intérêts et les loyers sont payables par trimestre à diverses dates, soit vingt débiteurs, multipliés par quatre trimestres, c'est-à-dire quatre-vingts échéances. Les paiements sont obligatoires chez le notaire, en vertu d'actes signés des deux parties. Le créancier devra-t-il donc faire quatre-vingts fois antichambre chez le notaire ? Et en ma-

tière de succession, qui touchera les menues sommes dues au défunt et qui paiera le passif courant laissé par lui ? La suppression des dépôts, on le voit, amènerait une gêne considérable dans les affaires, surtout dans les ventes et obligations où le notaire est l'intermédiaire tout désigné entre le vendeur et l'acheteur, le prêteur et l'emprunteur. Elle compliquerait la réalisation des actes les plus courants d'un formalisme nouveau qui serait fort peu du goût des clients qui aiment les affaires menées vite et passées dans le silence du cabinet, à l'abri de la curiosité maligne des voisins (1).

Bien plus, à *la campagne* où l'on n'a pas à sa disposition des banques de dépôt et où le notaire est, en quelque sorte, la Caisse des consignations de tous les petits propriétaires ou capitalistes, ce serait rendre le Notariat impraticable en arrêtant le cours des petites transactions (2). Les ventes, les inventaires de succession, les recouvrements de loyers et surtout les placements hypothécaires qui sont restés le mode d'emploi préféré des paysans pour faire valoir leurs capitaux, ne deviendraient plus possibles qu'au prix de complications infinies et d'une augmentation très sensible dans les frais qui grèvent déjà d'une façon assez onéreuse la petite propriété (3). « Il est certain, dit M. Hug (4), que dans bien des circonstances, à la campagne surtout, le notaire est le dépositaire rigou-

(1) V. *Revue parlementaire*, 13 mai 1911.

(2) V. de Saint-Pol. *La Réforme du notariat*, 1889, p. 77.

(3) V. *Le Matin*, 31 août 1888. *Le Petit Journal*, 21 oct. 1888. *Le Temps*, 8 janv. 1890.

(4) *Projet de réforme du notariat*, 1890, p. 22.

reusement imposé pour mener à bonne fin des transactions de peu d'importance, intéressant le plus souvent des clients d'une intelligence bornée qui, par suite de leur ignorance, sont, en quelque sorte, obligés d'avoir confiance en leur notaire. Défendre à ceux-ci de se servir du notaire comme dépositaire de fonds jusqu'après l'accomplissement de certaines formalités, ce serait leur défendre purement et simplement toute transaction. On doit aussi considérer que dans les petites affaires, intéressant toujours des clients peu fortunés, ces dépôts momentanés évitent souvent à ceux-ci des formalités très onéreuses. » D'ailleurs, sans parler seulement des cas où le notaire est presque nécessairement dépositaire de valeurs plus ou moins importantes (prix de vente, sommes destinées à acquitter des dettes hypothécaires ou autres, valeurs provenant d'une liquidation de succession ou de communauté), il faut aussi tenir compte des cas nombreux où le client charge librement son notaire de faire un placement de fonds. Et, comme cette habitude est surtout très répandue dans les campagnes, où l'on n'a sous la main ni l'agent de change, ni l'agent supérieur des finances chez qui l'on pourrait faire un emploi de fonds, il serait à craindre, qu'à défaut du notaire, l'on ne s'adressât à des intermédiaires plus dangereux, agents d'affaires ou banquiers interlopes. Réduire les notaires au rôle de rédacteurs d'actes serait alors ruineux pour leur crédit et pour leur bourse. Ce serait les priver des profits légitimes que leur donnent, et la gestion des affaires et les opérations qui ont trait à la réception et au placement des capitaux. Ce serait même « enlever à l'institution notariale une des rai-

sons de son existence. La prohibition des dépôts, en effet, aboutirait à ce résultat, qu'en France, à l'exception du notaire, c'est-à-dire de l'homme le plus qualifié en cette circonstance, tout le monde aurait le droit d'être mandataire ou dépositaire (1). »

Les études, d'ailleurs, ne se videraient pas qu'au détriment de leurs titulaires. Le Trésor et la clientèle en pâtiraient aussi : le Trésor à raison des actes qui ne seraient pas enregistrés et des dissimulations qui affecteraient le prix de moindres transactions ; la clientèle parce qu'elle ne saurait attendre de la classe des agents d'affaires, affranchis de tout contrôle et de toute discipline, les garanties de connaissances et d'honorabilité qui sont exigées des notaires. On peut même dire, arrivé à ce point, que supprimer les dépôts serait méconnaître la transformation économique actuelle et notamment le développement considérable de la fortune mobilière car les capitaux détournés des études seraient exposés aux plus graves dangers (2).

Mais il est un autre argument contre l'interdiction des dépôts. Ses partisans, prenant pour la cause ce qui n'est qu'un moyen, partent en effet de cette idée qu'il suffit d'avoir à sa disposition des fonds pour en abuser. Or l'exemple des comptables publics est la preuve

(1) M. Gréban dans *le Parlement et l'Opinion*, n° 6, 10 avr. 1911, p. 10. M. Gréban ajoute : « Un pareil régime d'incapacité et de déchéance s'expliquerait d'autant moins qu'il interviendrait au moment même où, dans le projet présenté au Sénat le 30 juin 1910, le notaire peut être appelé à remplir les fonctions d'administrateur judiciaire et, à ce titre, à encaisser des sommes et valeurs. »

(2) Rouxel. *La Crise notariale*, 1891, p. 210.

contraire. Les malversations sont plutôt écartées par des garanties sévères de moralité, d'ordre et de régularité (1). Ce n'est pas, en effet, parce qu'on leur a déposé de l'argent que certains notaires ont forfait à l'honneur. Les malheureux qui se sont appropriés les fonds de leurs clients ne l'ont pas fait parce que cette appropriation leur était facile, mais parce qu'ils se trouvaient dans une situation telle que tous les moyens leur étaient bons pour se procurer de l'argent. Si les dépôts avaient été prohibés, ils auraient usé d'artifices pour en trouver, ce qui est toujours possible. La preuve que le mal a sa cause ailleurs, c'est qu'à l'époque où le notariat était le plus florissant, les dépôts étaient beaucoup plus nombreux et importants qu'aujourd'hui.

Enfin il ne faut pas oublier que les notaires sont désignés comme séquestres volontaires des fonds de leurs clients pour les actes de leur ministère qui le réclament. Ce serait donc, ici encore, méconnaître singulièrement leur rôle que de croire qu'ils pourraient se soustraire à l'obligation des dépôts, car ceux qu'ils reçoivent leur sont remis en vertu des actes passés chez eux et constituent, le plus souvent, la régularisation de ces actes. Parce que les dépôts facilitent les transactions et la bonne marche des affaires, on peut dire que, sans eux, le Notariat deviendrait inutile pour les clients et pour les notaires (2). Sans doute, il en résulte pour ceux-ci un surcroît de res-

(1) *Ibid.*

(2) V. dans la *Rev. parl.* du 13 mai 1911, p. 208, une interview de M. Robin, président de la Chambre des not. de Paris et membre de la Comm. extraparlémentaire.

ponsabilité, mais ce rôle de dépositaires semble être la conséquence logique de leur profession. Le notariat, en effet, créé pour faciliter les opérations d'intérêt qui se présentent journellement entre les individus, est fait pour les besoins d'une société où les personnes qui ne connaissent point les lois ou qui sont incapables de les comprendre, se comptent par millions. « Il cesserait d'exister si la loi refusait au notaire le droit d'être dépositaire pendant quelques jours, à la demande de ses clients, des sommes les plus modiques (1). » D'ailleurs, le rôle de dépositaires est tout à la louange des notaires parce qu'il témoigne, en dépit des défaillances qui se sont produites, de la confiance et de l'estime que le corps entier du notariat inspire d'une manière générale.

Nous espérons avoir ainsi montré que l'interdiction des dépôts serait une réforme malheureuse. « La suppression pure et simple, dit M. Robin (2), serait une folie », et on peut affirmer que la suppression limitée, par la gêne surtout qu'elle entraînerait dans les affaires et l'augmentation de frais qu'elle provoquerait serait un système inférieur au système actuel qui limite moins la nature que la durée des dépôts.

Nous verrons, dans le chapitre III, que la commission extraparlamentaire a repoussé l'interdiction des dépôts et n'a voulu, dans les modifications qu'elle a proposé d'apporter à la réglementation de 1890, que les rendre plus encore inoffensifs.

(1) De Saint-Pol, *op. cit.*, p. 77.

👉 (2) Rev. parl. précitée.

§ 2. — PROJETS CONCERNANT LE CONTRÔLE DE LA COMPTABILITÉ.

Parmi les projets de réforme élaborés depuis 1890, ceux qui ont trait au contrôle de la comptabilité sont les plus nombreux et les plus importants. C'est qu'il paraît bien que les prescriptions des décrets n'aient pas donné, sur ce point délicat, les bons résultats qu'on en attendait (1). Les catastrophes, quoique moins nombreuses, ont continué de se produire et l'opinion publique, si facile à s'émouvoir, la presse si prompte à répéter ses alarmes, les ont accompagnées de réflexions tendant à faire considérer comme une garantie illusoire et fictive la surveillance des Chambres (2). Et, de fait, il est certain que celles-ci manquèrent parfois d'énergie et d'autorité. Eprises d'indépendance, jalouses de leur autonomie, il leur est arrivé trop souvent de méconnaître ce devoir, essentiel pour elles, de saisir la justice. On peut dire aussi que leur composition n'était pas faite pour accroître leur fermeté. Dans les petites compagnies, surtout, où tous les notaires passent par la Chambre, comment aurait-on empêché les membres de celle-ci de se montrer plein d'une mutuelle indulgence ? (3). Les inspecteurs

(1) V. le rapport de M. Trinquand au Congrès des notaires de Nice, juin 1899. *Rev. du Not.*, 1899, p. 717 et s., 732 et s. V. aussi *Circ. com. not.*, n^{os} 249, 253, 264.

(2) V. *Journ. du not.*, 1899, p. 724 ; *Le Siècle*, 29 oct. 1899.

(3) Sur 358 Compagnies (non compris la Seine), il y en a 6 qui ont 50 notaires et au-dessus, 84 qui en ont de 30 à 49, 138 qui en ont de 20 à 29 et 130 qui ont moins de 20 notaires

délégués, de leur côté, montrèrent souvent trop de mollesse dans l'accomplissement de leur mission. Le désir de ménager leur popularité dans la Compagnie, un sentiment mal compris de camaraderie ou de confraternité, la crainte d'émettre une appréciation erronée sur la situation d'un confrère, celle aussi d'indiscrétions réciproques ou de représailles les poussèrent maintes fois à n'opérer que des vérifications insuffisantes. Les notaires inspectés, d'ailleurs, ne firent pas toujours tout ce qu'ils devaient pour faciliter le contrôle. Les écritures de leur livre-journal, les inscriptions de titres et valeurs restèrent souvent à côté de la vérité. Ils omirent même l'inscription des sommes qui leur étaient remises en leur qualité de notaires et certains ne purent perdre tout à fait l'habitude du trafic de l'argent et de cette comptabilité occulte qui frappe d'avance d'une impuissance radicale toute tentative de vérification. Enfin, le ministère public lui-même n'exerça pas aussi utilement qu'il l'aurait fallu la mission de surveillance qu'il partageait avec les Chambres. Soit que les rapports qu'il recevait des Présidents aient été trop succincts, soit que la diversité de ses responsabilités et de ses attributions l'ait empêché de se consacrer aux longues vérifications notariales, soit qu'il ait reconnu son incompétence en la matière, son attention ne s'est guère portée sur les notaires qu'en cas de scandale ou de dépôt d'une plainte assez grave pour provoquer

(75 en ont de 15 à 19 et 55 moins de 15). Rappelons que les Chambres des plus petites compagnies doivent se composer de sept membres au moins. V. *Rev. du not.*, 1899, p. 732 et s.

l'envoi d'une citation ou l'ouverture d'une information.

Ainsi, que l'insuffisance du contrôle tel qu'il fonctionne depuis 1890, ait résulté du manque de fermeté des Chambres, de la timidité des inspecteurs, du mauvais vouloir des inspectés ou de la modération des Parquets, il est évident qu'il y avait sur ce point une réforme à faire. On reconnaissait surtout que les Chambres de discipline étaient au-dessous de leur tâche et on allait proposer d'y remédier soit en confiant leur mission à des inspecteurs spéciaux ou à des fonctionnaires de l'Enregistrement ou des Finances, soit en élargissant leurs attributions et leur compétence territoriale.

Section I. — *Contrôle par des inspecteurs spéciaux.*

L'idée de confier à des inspecteurs spéciaux le contrôle de la comptabilité notariale avait été émise, en 1889, lors de la préparation des décrets. M. Ferrouillat, garde des sceaux, l'avait faite sienne dans l'article 4 du projet de décret qu'il avait soumis au Conseil d'Etat (1), mais critiquée par M. Soucaze, notamment dans la séance de la Chambre des députés du 25 février 1889, elle avait été rejetée (2). Reprise depuis par MM. Boulay et Bonnival avec cette variante que les inspecteurs seraient nommés par les notaires et non par le gouvernement (3), elle a été, enfin, sur-

(1) *Rev. du not.*, XXX, p. 228. *Gaz. des not.*, 1^{er} mai 1887.

(2) *Rev. du not.*, XXX, p. 291. Cfr. *Supra*, 2^e partie. Chap. III § 1 et Saint-Pol, *op. cit.*, p. 109.

(3) *Journ. du not.*, 1891, p. 655

tout étudiée par M. Hurson dans son projet de réorganisation du notariat (1).

M. Hurson demande la création de quatre organes : une chambre du premier degré ou départementale chargée du contrôle des études et de la discipline notariale ; une chambre du deuxième degré ou d'appel pour juger des appels disciplinaires ; un conseil général du notariat ayant pour agent un inspecteur général ; enfin un corps spécial d'inspecteurs notariaux. Nous aurons l'occasion de reparler des trois premiers de ces organes. Le quatrième seul nous intéresse ici.

Les inspecteurs du corps spécial dont M. Hurson demande la création, seraient pris exclusivement dans l'élément « notaires » et nommés au concours par décret du Président de la République sur présentation de la Chambre du second degré. On les recruterait parmi les anciens notaires et élèves de l'Ecole normale supérieure du notariat ; ils prêteraient serment et seraient astreints au secret professionnel ; ils recevraient un traitement fixé par une loi et qui serait couvert au moyen d'une taxe spéciale que les notaires seraient autorisés à percevoir sur chaque acte. Cette taxe serait, par exemple, de 0,05 % du capital énoncé avec minimum d'un franc.

Les inspecteurs, dont il n'y aurait qu'un seul par circonscription départementale, seraient tenus de vérifier complètement chaque étude de leur ressort et auraient en outre le droit de faire inopinément toute vérification de caisse qu'ils croiraient nécessaire. A la

(1) Hurson. *Etude sur une réorganisation du notariat en France*. Paris, 1894, p. 75 et s., 82 et s.

fin de chaque inspection, ils adresseraient un rapport en double à la Chambre du notaire inspecté et à l'inspecteur général qui les dirigerait et serait responsable de leurs travaux vis-à-vis du Conseil général du Notariat et du ministre de la Justice.

Tel est, exposé dans ses grandes lignes, le système de M. Hurson.

On peut dire, en sa faveur, qu'il concilierait parfaitement les intérêts légitimes et les principes fondamentaux du notariat avec l'intérêt public. En effet, les inspecteurs, bien que pris uniquement dans l'élément notaires, seraient plus indépendants que des confrères et, par là même, beaucoup de froissements, difficultés, abus d'autorité ou complaisances pourraient être évités. D'autre part, ces inspecteurs recrutés parmi des notaires ou anciens notaires, auraient la compétence voulue, le tact et la bienveillance qui sont nécessaires dans l'accomplissement d'une mission aussi délicate. Enfin, leur traitement étant couvert au moyen d'une taxe supplémentaire sur les actes et non par l'Etat, ces inspecteurs ne tendraient pas à devenir des fonctionnaires, au sens ordinaire du mot, et leur création ne serait une atteinte ni à l'autonomie ni à l'indépendance du Notariat.

Cependant, le système de M. Hurson n'est pas sans mériter quelques graves reproches. Et d'abord, l'autorité des Chambres se trouverait certainement affaiblie du fait même qu'existerait ce corps spécial chargé du contrôle. De plus, les Chambres, et sans doute aussi le ministère public, comptant désormais sur les inspecteurs spéciaux, on assisterait bientôt à un relâchement général de la discipline. D'ailleurs, les

inspecteurs ne résidant plus dans l'arrondissement et toujours en tournée, ne sauraient plus être des instruments sûrs à la disposition des Chambres et du ministère public près le tribunal du ressort. Enfin, si le traitement des inspecteurs, par la manière dont M. Hurson proposait de le couvrir, devait être en harmonie avec l'indépendance du Notariat, il aurait eu, par contre, le gros inconvénient d'être mis à la charge de la clientèle dont l'opinion et les intérêts ne sont jamais choses négligeables.

Nous n'insisterons pas davantage sur le projet Hurson. L'idée de confier le contrôle de la comptabilité à des inspecteurs spéciaux n'a pas fait, depuis vingt ans, de grands progrès. Aujourd'hui, les deux systèmes en présence reposent, l'un, sur l'idée de confier le contrôle à des fonctionnaires, l'autre, sur le principe d'une inspection supérieure notariale.

Section II. — *Contrôle par des inspecteurs de l'Enregistrement.*

En 1857, Bordeaux, dans son *Etude sur la réformation de la justice*, proposait, pour « couper court aux abus, d'établir une surveillance sur le Notariat, de prescrire aux notaires la tenue rigoureuse d'un registre de dépôts et de créer des inspecteurs qui pourraient être les mêmes que ceux de l'Etat, pour visiter les études, vérifier les registres, la Caisse des dépôts, etc... (1). »

L'idée de confier à des fonctionnaires le contrôle de

(1) Rapporté dans le *J. N.*, 1912, art. 30505, p. 817.

la comptabilité notariale n'est donc pas nouvelle et, par la suite, on a surtout pensé pour cette mission à l'Enregistrement, en raison des rapports quotidiens qu'il a avec le Notariat (1). Nous étudierons donc tout d'abord les projets de contrôle de la comptabilité par des inspecteurs de l'Enregistrement. Nous verrons ensuite qu'on a, par ailleurs, voulu confier ce contrôle à des inspecteurs des finances.

Nous avons vu que, en 1889, la Chancellerie avait songé à remettre le contrôle de la comptabilité aux agents de l'Enregistrement. Mais, consultée sur les projets du garde des sceaux, la direction générale de l'Enregistrement les combattit très vivement dans une note au ministre des Finances du 30 novembre 1889 (2) et il n'était resté de l'idée qu'une vague menace à l'adresse du Notariat : « Je me suis d'ailleurs assuré, disait M. Thévenet, dans sa circulaire du 1^{er} mars 1890, du concours *éventuel* de l'administration de l'Enregistrement, et, si des circonstances spéciales l'exigeaient, cette administration consentirait à ce qu'un ou plusieurs agents supérieurs fussent exceptionnellement, sur la désignation des ministres de la Justice et des Finances, chargés de participer au contrôle de la comptabilité notariale. »

(1) V. Amiaud. *Etudes sur le notariat français*, p. 93-97. *Le Petit Journal* du 17 déc. 1886. Rapport de M. Passama à l'Académie de législation de Toulouse. Annales. Fête de Cujas, 1887, p. XVII. Projet de la Berge, art. 8 et 9 (*Rev. du not.*, XXX, p. 140 et 233). *Discours de rentrée* précités de MM. Dandonneau et Chaudreau. *Rev. du not.*, XXXI, p. 523.

(2) *Rev. parl.* du 27 janv. 1912, p. 29.

Depuis 1890, à mesure qu'on s'est rendu compte que les Chambres de discipline n'assuraient pas avec toute la perfection désirable la mission qui leur avait été confiée, l'idée de leur substituer des fonctionnaires de l'Enregistrement a fait de rapides progrès (1) et de nombreux projets ont été élaborés dont les principaux sont ceux de MM. Rouxel en 1891, Gacon en 1892, Donarche en 1895, Boulet et Bigou en 1897 (2).

Quelles sont donc les raisons qui militent en faveur du contrôle par l'Enregistrement ?

Les inspecteurs de l'Enregistrement, dit-on d'abord, sont tout désignés pour contrôler la comptabilité notariale à raison de leurs connaissances spéciales, de leurs travaux et des rapports continuels qu'ils ont avec les études de notaires dont tous les actes passent sous leur yeux et dont il peuvent se faire communiquer les minutes et le répertoire (3). Ils sont donc non seulement à même de bien contrôler puisqu'ils pénètrent dans les études pour vérifier si les droits d'enregistrement ont été régulièrement perçus, mais, de plus, on ne peut les considérer comme des confidents nouveaux, étrangers ou imprévus. Il n'y a donc pas à craindre avec eux que soient dévoilés les secrets des familles et, d'ailleurs, leur respect du secret professionnel n'est suspect à personne.

(1) V. *Eclair de Paris*, 13 janv. 1892. Mazières, *op. cité*, p. 33.

(2) Rouxel, *La Crise notariale*, p. 240-248. Gacon, v. *J. Off.*, 5 juin 1892. *Déb. parl. Ch.*, p. 722. Douarche, v. *Rev. pol. et parl.*, 1895, t. IV, p. 60. Boulet, *Code du notariat*, t. II, p. 492. Bigon, *Le Notariat en France*, p. 8.

(3) Art. 51, 52, 54, loi 22 frimaire an VII.

Ces fonctionnaires, ajoute-t-on, qui ne sont ni des concurrents, ni des camarades sont seuls à même de procéder à une vérification complète. En représentation des sommes dues aux clients, ils n'accepteront pas aisément des comptes à terme, des bons de caisse signés par les clients ou des avances sur valeurs appartenant au notaire. Ils ne se laisseront pas tromper par les apparences de régularité qui dissimulent les pires désordres. Ayant entrée dans l'étude, à la Chambre de discipline, chez le receveur de l'Enregistrement, à la Caisse des dépôts, ils pourront, mieux que n'importe qui, vérifier la réalité des dépôts, leur conformité avec les énonciations des reçus, des répertoires et des actes qui en sont la suite, en rapprochant ces divers documents pour les éprouver les uns par les autres. Vis-à-vis de l'Enregistrement qui sait à quoi s'en tenir, les notaires ne pourront plus ainsi ouvrir de comptes fictifs destinés à répondre aux apparentes rigueurs d'une balance bien faite ou conserver indéfiniment les fonds d'une vente sous prétexte que les formalités, les vérifications ne sont pas encore faites.

Les partisans du contrôle par l'Enregistrement disent encore que les notaires étant des fonctionnaires publics ne peuvent pas s'opposer à la surveillance d'autres fonctionnaires. Est-ce que les agents des Finances et de l'Enregistrement ne subissent pas, outre le contrôle fréquent de leurs chefs directs, les vérifications annuelles des inspecteurs ? Et même, en dehors des Finances, tous nos grands services publics : armée, marine, instruction, intérieur, assistance, travaux publics, travail et tous leurs agents ne relèvent-

ils pas du contrôle du pouvoir central ? L'industrie et le commerce ont aussi leur inspection du travail. Les caisses d'épargne et les sociétés d'assurances, les liquidateurs des Congrégations sont également contrôlés et de simples particuliers spécialement indépendants, comme les viticulteurs, ont demandé pour leur commerce et pour eux-mêmes la déclaration de récolte contrôlée et l'inspection des fraudes. Ceci étant, on ne voit pas pourquoi les notaires feraient une exception dans l'organisation générale, alors surtout qu'elle n'est pas justifiée par les résultats.

Enfin, dit-on, la réforme proposée, en apportant une sécurité nouvelle, profiterait grandement à l'Etat, au public et aux notaires.

A l'Etat d'abord, parce que, dans la situation actuelle, les notaires s'abstenant d'opérer à la Caisse des consignations les versements réglementaires, le Trésor subit de ce fait un préjudice indirect. En effet, la Caisse des consignations ne tire pas profit des sommes qu'on ne lui confie pas et son excédent de recettes qui, on le sait, figure annuellement parmi les produits budgétaires, s'en trouve diminué d'autant.

D'autre part, avec une surveillance insuffisante, l'Etat ignore la charge exacte que comporte le droit de présentation. A l'heure actuelle, elle atteint 673.792.498 francs, mais il y a une majoration certaine qu'un contrôle désintéressé révélerait.

Quant au public, il trouverait dans l'appui de l'Enregistrement pour faire observer les décrets et les lois, la protection de son épargne.

Ce serait enfin, pour les notaires, non seulement la sauvegarde de leur honneur personnel et de l'honneur

de la corporation, mais celle aussi de leur patrimoine. De plus, la clientèle se porterait dans les études en raison même des garanties qu'elle y trouverait et on peut ajouter que, dans le cas où les notaires seraient appelés à garantir le public contre les conséquences de leurs faits de charge, ils auraient tout intérêt à ce que l'état financier de chaque étude fut rigoureusement établi pour ne pas exagérer leurs engagements vis-à-vis de collègues compromis.

Ces arguments en faveur du Contrôle par l'Enregistrement, tout probants qu'ils puissent paraître à première vue, ne résistent pas toutefois à un examen attentif et c'est totalement méconnaître les intérêts de l'Etat, du Notariat et de sa clientèle que de croire qu'ils trouveraient leur sauvegarde dans cette réforme.

Et d'abord, quand on nous vante la grande compétence des agents de l'Enregistrement à contrôler la comptabilité des notaires, qu'on nous permette, au contraire, de la mettre en doute. Les agents de l'Enregistrement ont une connaissance trop insuffisante du droit en général, des affaires notariales et des règles professionnelles en particulier, pour remplir une mission dans laquelle cette double connaissance est indispensable. Il ne faut pas oublier, de plus, que la surveillance de la comptabilité doit être surtout préventive pour empêcher les abus et le préjudice matériel et moral qui en résulte. Or, si l'éventualité d'une enquête ne peut intimider un faussaire toujours sur la défensive, du moins le contrôle des Chambres de discipline a-t-il cette supériorité sur le contrôle par

l'Enregistrement que ce dernier ne saura jamais ou presque jamais qu'une catastrophe est à la veille de se produire. Le contrôle des Chambres responsables et forcément vigilantes est certainement le meilleur pour prévoir, car il est permanent et régulier. Fréquemment les causes des sinistres échappent au contrôle et se produisent malgré une comptabilité parfaite. Dans ce cas, quand le passif a une source extra-professionnelle, on ne peut nier que les Chambres de discipline soient les plus qualifiées pour s'en apercevoir et pour agir à temps. Ajoutons d'ailleurs que le Parquet ayant actuellement tous les pouvoirs nécessaires pour effectuer à titre disciplinaire, même avec le concours d'inspecteurs de l'Enregistrement, les vérifications préventives qu'il juge nécessaires (1), la réforme proposée serait parfaitement inutile.

Le contrôle par l'Enregistrement serait, à un autre point de vue, moins efficace que le contrôle par le Notariat, car l'Enregistrement n'est pas à même de constater les moindres irrégularités d'une comptabilité notariale. On verrait sûrement, avec le régime nouveau, les notaires malhonnêtes dissimuler leur véritable situation avec d'autant plus de certitude qu'ils auront affaire à des vérificateurs moins compétents. Peut-être même les notaires scrupuleux, ayant une comptabilité fidèle, seraient-ils tracassés et mis en suspicion pour des peccadilles, pour quelques erreurs ou négligences sans portée, alors que ceux pourvus d'une comptabilité occulte et dont la comptabilité officielle serait en apparence bien tenue,

(1) *Circ.*, 1^{er} mars 1890.

se trouveraient à l'abri de tout blâme, quand ils ne recevraient pas des félicitations (1).

Enfin, confier le contrôle à des agents de l'Enregistrement pourrait avoir, en raison même de leur qualité de fonctionnaires, un autre inconvénient non moins grave. Le contrôle, en effet, s'il doit être sévère, doit néanmoins rester bienveillant. Or, des fonctionnaires, pour sauvegarder leur propre situation et leur responsabilité, sauraient-ils apporter assez de ménagement dans l'accomplissement de leur mission ? Nous croyons, au contraire, que tenant les notaires à leur discrétion, ils pourraient, emportés par un zèle intempestif ou une crainte exagérée des reproches, dépasser la mesure au grand préjudice non seulement du notariat mais de sa clientèle. A notre avis, le jugement par les pairs est infiniment préférable. Son application fait cesser ou empêche les abus d'autorité que peut entraîner l'exercice de la souveraineté et préserve d'une partialité redoutable les esprits haineux et jaloux. On a dit, il est vrai, que les Chambres couvraient ou toléraient des abus. Mais ne croit-on pas qu'un notaire prévaricateur ou malhonnête se tiendrait demain en garde contre l'Inspecteur de l'Enregistrement comme il s'y tient aujourd'hui contre les Chambres de discipline ? Ne peut-on même dire qu'il serait averti d'avoir à se tenir en garde ? (2).

Ainsi, déjà pour ces premières raisons, il ne nous paraît que la tâche délicate du contrôle de la comp-

(1) V. Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, 1905, p. 111 et s.

(2) V. *Rev. parl.*, 20 janv. 1912, p. 18.

tabilité notariale puisse être, avec bénéfice, confiée à l'Enregistrement. Seule une surveillance permanente, préventive, bienveillante, quoique sévère, et exercée par des hommes tout à fait compétents, peut être à la base d'une réforme utile et nous pensons alors qu'il vaut mieux conserver le système actuel en le modifiant (1).

Les partisans du contrôle par l'Enregistrement nous disent, d'autre part, que les notaires étant des fonctionnaires publics et comme une sorte d'agents des finances, ils ne peuvent, de ce fait, s'opposer à la surveillance d'autres fonctionnaires. Nous ne reviendrons pas sur cette question du notaire, fonctionnaire ou non : nous l'avons traitée tout au long dans notre introduction. Nous savons que le caractère de la fonction notariale est mixte, fait de public et de privé, avec prédominance de ce dernier. Nous répondrons seulement que l'erreur est grande d'assimiler les notaires à des agents des finances. En effet, tandis que ceux-ci ne sont qu'agents intermédiaires, les notaires sont mandataires et responsables de leur gestion. Ce ne sont pas des encaisseurs ni des caissiers, mais des tuteurs, des gérants. Leur responsabilité n'est point une responsabilité d'agent fonctionnaire, quant aux faits, quant aux sommes reçues ; c'est une responsabilité d'administrateur qui est garant de sa mission en totalité. Enfin, les notaires ont plus de devoirs comme ils ont plus de droits et cela est parfaitement

(1) Cf. Bauby, *Traité de la responsabilité civile des notaires*, p. 643. Hurson, op. cit., p. 82.

juste, car la restriction de ceux-ci affaiblirait la notion de ceux-là au détriment de tout le monde (1).

L'idée d'assimiler les notaires à des agents des finances pour justifier l'inspection de leurs comptabilités par des fonctionnaires de l'Enregistrement est donc une idée fausse. Il faut de plus, pour la soutenir, oublier tout à fait que le contrôle de la comptabilité notariale est, au premier chef, une mesure de discipline intérieure, instituée dans un intérêt général sans doute, mais aussi dans l'intérêt des notaires et de la corporation. L'article 50 de la loi de ventôse s'oppose, d'ailleurs, dans son texte et dans son esprit, à l'introduction d'agents étrangers au notariat dans l'organisation des mesures disciplinaires.

Enfin, peut-on croire vraiment que le contrôle par des fonctionnaires réaliserait le maximum de garanties. Écoutons plutôt M. Amiaud : « Est-ce que, dit-il (2), dans les administrations de l'Etat, les inspections pourtant régulières des agents du Trésor ont toujours empêché les catastrophes ? N'a-t-on jamais vu des receveurs de l'Enregistrement, des percepteurs, des trésoriers payeurs généraux même prendre la fuite et laisser leur caisse en déficit ? »

Il nous reste, pour en finir avec la critique du contrôle par l'Enregistrement, à répondre à ce dernier argument : la réforme proposée profiterait à l'Etat, au public et aux notaires. Nous essayerons, au contraire, de démontrer qu'elle leur serait très funeste.

(1) *Rev. parl. précitée.*

(2) *Journ. du not.*, 1892, p. 369 et s.

S'agit-il d'abord de l'Etat, on peut dire que la création de nouveaux fonctionnaires chargés du contrôle augmenterait ses charges financières déjà très lourdes. Sans doute la dépense retomberait en définitive sur les contribuables. Mais l'Etat ne subirait-il pas alors de ce fait un autre préjudice, moral celui-ci ? Tout le pays proteste, en effet, contre l'augmentation incessante du nombre de fonctionnaires (1). Comme le disait M. Chéron, rapporteur général du budget, dans la séance de la Chambre des députés du 2 juillet 1912 (2) : « Un pays ne peut pourtant pas être uniquement composé de fonctionnaires (*Vifs applaudissements*) ...nous ne voulons pas, sans nécessité absolue, en créer de nouveaux... Il faut limiter le nombre des fonctionnaires devenu si considérable dans notre pays. Nous avons, je le répète, pour ceux qui existent, la plus vive sollicitude. Nous le prouvons tous les jours par les crédits que nous vous proposons en leur faveur, mais cette sollicitude, nous l'avons aussi pour les contribuables dont nous avons le devoir de nous préoccuper, pour ceux-là qui, sous à scu, on peut le dire, amassent l'impôts qu'ils acquittent si régulièrement chez les percepteurs (*Très bien! Très bien!*) »

Ce sont là réflexions très justes et l'Etat, loin de faire fi de l'opinion publique justement émue par la

(1) V. rapport sur *la Question ouvrière*, de Lujo Brentano, par Léon Say. (*Compte rendu Acad. des Sciences mor. et pol.*, 1886, p. 525). *France judiciaire*, 1900, t. III, 1^{re} partie, p. 207. Etude de M. Turquan. (*Réforme sociale* 1898, t. VI, p. 486, 668 et 910 ; 1899, t. VII, p. 202). *Economiste français*, 1^{er} juillet 1899 et 17 oct. 1903. Article de M. Fernand Faure dans la *Revue pol. et parl.*, mai 1910.

(2) V. *Circ. com. not.*, n° 298, p. 17.

menace de charges nouvelles, doit, au contraire, en tenir grand compte : c'est son devoir et c'est aussi son intérêt.

Mais ce n'est pas tout et un autre danger plus grave menace l'Etat si ses fonctionnaires sont chargés du contrôle de la comptabilité notariale. En effet, la responsabilité étant proportionnelle à l'autorité, au cas où une déconfiture viendrait à se produire au lendemain d'une inspection par les agents fiscaux, l'Etat encourrait une responsabilité effective. Déjà, lorsqu'en 1889, on avait songé à confier le contrôle à l'Enregistrement, le journal *Le Temps* écrivait (1) : « Nous verrions un grave inconvénient à ce que l'Etat intervint directement et par ses propres agents dans ces vérifications. Nous craindrions que, dans certains cas, sa responsabilité ne parût moralement engagée et nous serions peu disposés à élargir encore la notion de l'Etat-Providence dans notre pays où elle est déjà beaucoup trop répandue. »

Mais il faut dire plus. L'Etat, nommant les notaires et faisant vérifier leurs comptes par des fonctionnaires, devient, à double titre, vis-à-vis du client, responsable de ceux qu'il a chargés de la sauvegarde des comptes de l'étude. Il offre pour ainsi dire au client une garantie supplémentaire en dehors de la solvabilité du titulaire de l'étude, celle de l'Etat toujours responsable des faits et actes de ses fonctionnaires agissant en tant que délégués des pouvoirs publics.

Enfin, le contrôle par l'Enregistrement porterait à l'Etat ce dernier préjudice : un déficit dans le rende-

(1) 8 janv. 1890.

ment des impôts. Nous verrons, en effet, que les clients des notaires, pour ne pas exposer leurs secrets aux investigations du fisc, abandonneraient les études pour les cabinets d'affaires. Alors, non seulement les dépôts se raréfiant chez les notaires, la Caisse des consignations verrait se tarir pour elle la source de profits normalement envisagés, mais aussi et surtout la concurrence que feraient aux actes notariés les actes sous seings privés tarirait les ressources des notaires et diminuerait d'autant celles du Trésor public. En effet, les actes sous seings privés échappent à l'enregistrement dans la proportion des deux tiers (1), alors que les actes notariés sont enregistrés et que l'Etat a toutes garanties pour opérer le recouvrement des droits : le notaire en est débiteur direct (2), et son cautionnement y est affecté (3). Mais le Trésor ne subirait pas seulement un préjudice du fait que les actes sous seings privés seraient plus nombreux, mais surtout du fait que les dissimulations y sont possibles, alors qu'elles le sont beaucoup moins dans les actes notariés et, qu'au contraire, le notaire est le défenseur des droits du Trésor (4). « Au risque de mécontenter

(1) V. *Réforme sociale*, 1904, p. 716.

(2) Loi 21 frimaire, an VII, art. 29.

(3) Cass., 1^{re} juin 1814 (*Bull. Arrêts Cr. Cass. Part. civ.*, 1816-17 p. 157) ; 26 mars 1821 (*id.* 1823, p. 80), 25 juillet 1827 (*id.* 1829, p. 243).

(4) Les notaires perçoivent gratuitement pour le Trésor les droits de timbre, enregistrement et hypothèques dus, à raison des actes de leur ministère ; ils servent d'intermédiaires pour le paiement de la plus grande partie des droits de successions. En 1904, sur 591.546.989 francs de droits d'enregistrement, d'hypothèques et de successions, ils ont versé au moins 200 millions pour droits d'enregistrement et d'hypo-

les clients, dit M. Girardin (1), au risque même de se les aliéner, le notaire combat avec une mâle et honnête franchise leurs tendances anti-sincères (2) ; en un mot, au lieu de se faire leur complice, il devient leur adversaire ou plutôt il les protège, malgré eux, contre leur propre faiblesse en leur faisant comprendre que les dissimulations trouveront tôt ou tard leur châtiment et que, souvent, en ne croyant léser que le fisc, ils se font à eux-mêmes un préjudice irréparable. »

Cependant, si le notaire est le seul fonctionnaire qui rapporte au Trésor sans rien lui coûter, s'il prête aujourd'hui à l'Enregistrement un concours bénévole, ne peut-on craindre que son attitude changerait du jour où les investigations auraient un autre objet que l'assiette de l'impôt, les découvertes une autre sanction que des amendes fiscales ? Et parce que la tâche normale des inspecteurs et sous-inspecteurs s'en trouverait compliquée et que le rendement des taxes s'en ressentirait à coup sûr (3), nous pensons trouver là un dernier argument en faveur de notre opinion que

thèques, sans compter 10 millions pour le timbre et le concours prêté pour faire rentrer les 244.127.716 francs de l'impôt successoral. V. Gréban. *Le Parlement et l'Op.*, 25 mars et 10 avril 1911. — P. D., *op. cit.*, p. 23.

(1) *Etude sur une question de finance et de notariat*, 1890, p. 15.

(2) Il serait d'ailleurs lésé s'il faisait le contraire, car il perçoit ses honoraires sur la même somme que les droits d'enregistrement. « Les honoraires des notaires, a-t-on dit, et les droits d'enregistrement ont une base commune. » *J. N.*, 1912, p. 131.

(3) V. Note de la Direction générale de l'Enregistrement au Ministère des Finances du 30 nov. 1889. (*Rev. parl.*, 27 janv. 1912, p. 29).

le contrôle de la comptabilité notariale par l'Enregistrement serait préjudiciable à l'Etat et au Trésor public.

Le contrôle par l'Enregistrement, avons-nous dit, porterait d'autre part une grave atteinte aux intérêts de la clientèle. Les notaires sont, en effet, les dépositaires de la fortune des particuliers et des secrets des familles. Ils assurent, tout à la fois, la possession des biens et la tranquillité de ceux à qui ils appartiennent. On peut être assuré, alors, que le contrôle par l'Enregistrement inquiéterait le public beaucoup plus qu'il ne pourrait jamais le rassurer. La clientèle notariale y verrait toujours une indiscretion des pouvoirs publics à l'égard desquels elle conserve une méfiance prononcée.

Les secrets des familles ne regardent pas, en effet, le gouvernement et ceux mêmes qui sont les plus dévoués à la chose publique aiment à conserver une certaine sphère d'action sur laquelle les regards indiscrets de l'administration ne peuvent jamais se porter (1). Comme le disait Cailly au Conseil des Anciens (2) : « Le secret est de l'essence des fonctions de notaire. C'est de lui que dépend souvent le bonheur et la paix des familles. » Sans lui, en effet, il n'y au-

(1) N'en trouve-t-on pas la preuve dans les récriminations que soulèvent les recensements quinquennaux dans lesquels une grande partie de la population se figure voir une atteinte portée à la vie privée des particuliers, alors même que les questions posées sont des plus naturelles et des moins dangereuses.

(2) Rapport sur un projet d'organisation du notariat. Séance 12 prairial an VII. (V. Legrand. *Traité des dev. moraux*, p. 132.)

rait pas de confiance, pas de sécurité dans les transactions; il est une des principales raisons d'être du notariat. Or, celui-ci étant une de ces institutions indispensables à une société bien organisée et ne pouvant exister sans l'obligation impérieuse du secret, cette règle est, au plus haut degré, une loi d'ordre public. « Aucun intérêt n'y saurait faire déroger ; et nul, si puissant qu'il soit, n'a le droit de l'enfreindre » (1). Sans doute, le notariat, pas plus que tout autre institution humaine, ne peut échapper à la nécessité des réformes. Mais celles-ci, pour être bonnes, doivent respecter l'intégrité de chacun des organes de sa vitalité. Un arbre dont on a coupé une racine maîtresse ne tarde pas à se dessécher et à mourir. Or le secret est pour le notariat une de ces racines maîtresses sur lesquelles il ne faut pas laisser porter la cognée. Voilà pourquoi, dit M. Recullet (2), nous défendons cet attribut qui est, pour l'institution, le devoir autant que le droit de ses membres, sa plus belle prérogative, peut-être sa principale raison d'être, en tout cas une des raisons de sa création et de sa conservation. La règle du secret, née avec l'indépendance du notariat, doit lui demeurer toujours intimement liée. Sans secret, peut-on dire, point de notariat.

Le premier résultat qu'aurait, pour la clientèle des notaires, le contrôle indiscret de l'Enregistrement serait d'augmenter leurs risques en tant que contribuables. Il semble que si le gouvernement était au cou-

(1) Pellerin. *V. Rev. du not.*, XXV, p. 6.

(2) *Le Secret professionnel des notaires*. Paris 1905, p. 9 et p. 296.

rant, d'une manière absolue, de la situation de fortune de chacun, c'en serait fait de la tranquillité privée. Le fisc, à l'œil vigilant, fouillant les dossiers, se désintéresserait-il toujours de ses découvertes ou plutôt, ajoutant encore ce qu'il croirait lui avoir été dissimulé à ce qu'il saurait du patrimoine des contribuables, n'augmenterait-il pas notablement ses prétentions ? Puis, vienne l'impôt sur le revenu, les inspecteurs de l'Enregistrement sauraient-ils accomplir leur mission de contrôle sans devenir agents d'inquisition au profit de l'Etat ? L'organisation nouvelle ne serait alors qu'une étape vers la mainmise des fortunes par le fisc.

A un autre point de vue, la crainte de la clientèle de voir ses affaires dévoilées à des tiers aurait un résultat néfaste. Jusqu'à maintenant le nombre des clients qui ne prennent pas l'initiative d'une opération sans avoir préalablement consulté leur notaire, n'a diminué que de la quantité des naïfs qu'un peu de réclame attire chez des agents d'affaires, dépourvus de connaissances juridiques, d'orthographe... et trop souvent de probité (1). Mais que serait-ce du jour où les clients ne seraient plus assurés ni du secret de leurs opérations financières, ni du secret de leur vie de famille ? Toute sûreté cesserait dans les relations entre clients et notaires. Au notariat légal se substituerait un organisme nouveau, complètement indépendant, aussi étranger à l'Etat que le sont actuellement les agents d'affaires et, par suite, ne présen-

(1) Recullet, *op. cit.*, p. 297.

tant le plus souvent aucune des qualités et des garanties générales de moralité, de compétence, de solvabilité, de discipline que l'on trouve dans le notariat actuel.

Et qu'on ne vienne pas nous dire que l'Enregistrement est déjà à même de connaître tous les secrets des études ! Les préposés du fisc ne peuvent actuellement exiger que la représentation du Répertoire et des actes qui y sont inscrits ou dont le dépôt dans l'étude est authentiquement constaté. Certaines pièces sont, d'ailleurs, exceptées des vérifications de la Régie par des dispositions spéciales. Certaines autres y ont été soustraites par la jurisprudence. Ce sont : les testaments pendant la vie du testateur ; les donations entre époux faites pendant le mariage ; les testaments révoqués ou caducs ; les actes sous seing privé qui ont fait l'objet d'un dépôt de confiance ; les actes en brevet confiés au notaire sans avoir fait l'objet d'un rapport pour minute.

La clientèle notariale verrait donc dévoilées, non seulement ses affaires constatées par des actes notariés, enregistrés, mais encore toutes ses affaires confidentielles, secrètes, ainsi que tous les faits de gestion qui ne font l'objet d'aucun acte et qui doivent être connus seulement du notaire (1). « Si, a-t-on dit, une fenêtre est ainsi ouverte sur sa fortune privée, sur sa vie de famille, si le notaire est désigné à sa méfiance et à sa suspicion, n'aura-t-elle pas tendance à écouter les conseils d'hommes qui exploiteront sa

(1) Cf., *Déclaration des notaires faisant partie de la Com. extraparl.* J. N., 15 fév. 1913.

crédulité, et ne se trouvera-t-elle pas privée des garanties dont le législateur a entendu l'entourer quand il a si sagement organisé la juridiction gracieuse chargée de la réception des actes privés ? » (1).

Enfin, le contrôle par l'Enregistrement, préjudiciable aux intérêts de l'Etat et de la clientèle, ne le serait pas moins aux intérêts du Notariat.

Une lourde suspicion serait le fait des visites de l'Inspecteur, même si ces visites avaient lieu en tout petit appareil, et il en résulterait un double préjudice pour les notaires : la perte d'une clientèle désireuse de taire ses secrets de famille et soucieuse du maintien de sa volonté propre ; une restriction d'indépendance et d'initiative dont les fâcheux effets entraîneraient la diminution de l'estime publique et le moindre souci de la responsabilité.

Il est certain, d'abord, que les notaires, contrôlés par l'Enregistrement, ne seraient plus ni les confidents des secrets ni les conseillers des affaires. « On se méfierait d'eux comme on se méfie d'un gabelou ou d'un rat de cave » (2). Avec ce régime de défiance, la clientèle, pour se défendre, prendrait des intermédiaires, des fideicommissaires et tout le monde, sauf les notaires, malgré les garanties et la rigueur de leur discipline, pourrait être mandataire général ou dépositaire. Quelle atteinte portée à la situation matérielle du notariat qui ne mérite certes pas cette déchéance ni cette humiliation ! M. Jeannest-Saint-

(1) *J. N.*, 1912, n° 30284, p. 133.

(2) *Rev. du not.*, 1912, n° 14973, p. 788.

Hilaire, faisant un parallèle du notaire et de l'agent d'affaires, disait déjà en 1858 (1) : « L'un est le courtier marron, le dangereux parasite de l'autre. Il s'occupe des mêmes affaires ; il vit à ses dépens, il convoite ses prérogatives et à toute innovation, tout amoindrissement qui seraient imposés au régime notarial, tourneraient immédiatement au profit des agences. » Et cependant, quelle sécurité plus grande pour la clientèle, quel intérêt immense pour le Trésor résultent de l'acte notarié ! (2). Au surplus, l'Etat n'est-il pas engagé, au moins moralement, envers la grande corporation des notaires à la voir rester prospère ? Il garantit, en effet, au notaire, par les précautions qu'il prend pour fixer le prix de chaque office, un revenu périodique à peu près fixe. Il lui fait jurer de ne jamais prêter la main à ce qui sera contraire à l'honneur et à la conscience ; mais, de son côté, ne doit-il pas défendre le notariat en empêchant toute la concurrence déloyale et malhonnête que les agents d'affaires « poursuivant leur travail de termites et ajoutant de jour en jour à leurs empiétements » (3), lui font avec les sous-seings privés ? (4). Si tout citoyen a le droit, en effet, de faire par lui-même ou par des mandants quelconques un certain nombre des actes auxquels il est généralement procédé par des notaires, mais pour lesquels le ministère de ceux-ci

(1) *Du notariat et des offices*, p. 147.

(2) V. Gréban dans le *Parlem. et l'Op.*, n^{os} précités.

(3) Avoc. général, Testart. V. *Rev. du not.*, 1912, p. 320.

(4) V. Rouxel, *op. cit.*, p. 16. *Journ. du not.*, 1891, p. 399. *Rev. du not.*, 1892, p. 851 ; 1893, p. 349. M. Beauregard, dans *Le Monde économique*, 10 janv. 1903 *J. Off. des déb. parl. de la Chambre*, 7 déc. 1904. *Rev. parl.* 23 avril 1910, p. 215-216.

n'est pas indispensable, cette faculté ne donne pas à ceux qui en usent le droit, par exemple, de s'intituler agents « notariaux », cette épithète étant par la loi réservée aux actes d'officiers ministériels chargés de rédiger des actes authentiques, ou encore le droit de se servir de panonceaux, même non identiques, car ils produisent le même effet pour des personnes ignorantes (1).

Mais si le contrôle par l'Enregistrement doit être repoussé pour que la situation matérielle du notariat ne soit pas trop amoindrie du fait de l'abandon des études pour les cabinets d'affaires, il faut le repousser aussi pour que reste sauvegardée la situation morale des notaires. La surveillance par l'Enregistrement ne serait qu'une surveillance répressive ; elle interviendrait à la suite de plaintes contre les notaires. Or il est établi que le plus grand nombre des plaintes sont mal fondées et faites par des clients mal renseignés, plus que difficiles ou même de mauvaise foi. Il peut y en avoir même d'inspirées par la méchanceté ou par des animosités politiques, de famille ou autres. Les vérifications intervenues dans ces conditions, malgré qu'elles établiraient le mal fondé des plaintes, n'en seraient pas moins désastreuses pour les notaires vérifiés à cause de leur caractère exceptionnel ; elles feraient de ces notaires des suspects ; éloigneraient la clientèle de leurs études et leur causeraient le plus grand préjudice. Au surplus, il est de l'intérêt public

(1) V. C. de Douai, 25 janv. 1910 (*Rev. du not.*, n° 13943) confirmant trib. de Dunkerque, 8 avril 1909 (*Rev. du not.*, n° 13690) et aussi trib. d'Avallon, 18 déc. 1907 et 1^{er} juillet 1908 (*Rev. du not.*, n°s 13327 et 13550). Cf., *Rev. parl.*, 4 juin 1910, p. 297, et Legrand, *Traité des dev. moraux*, p. 270.

de ne pas placer les notaires en dehors du droit commun : il en résulterait la décadence d'une institution remarquable par son caractère à la fois semi-officiel et semi-indépendant, éminemment utile à l'Etat, et considéré jusqu'ici comme indispensable aux familles françaises.

Nous en avons ainsi terminé avec la critique générale des projets de contrôle par l'Enregistrement. Son fonctionnement léserait tout ensemble le Trésor, le public et le notariat « sans qu'il soit possible ultérieurement, par un retour à des solutions meilleures, de rétablir le fonctionnement normal des rouages d'une institution qui auraient été faussés ou détruits » (1).

Section III. — *Contrôle par des inspecteurs des Finances.*

Nous ne nous attarderons pas sur les projets de contrôle de la comptabilité notariale par des inspecteurs des Finances. Outre que ces projets ne sont pas nombreux (2), ils se réclament des mêmes arguments et encourent les mêmes critiques générales que les projets de contrôle par l'Enregistrement.

Nous dirons seulement qu'ils valent encore moins que ces derniers parce que le contrôle de la comptabilité des notaires exige des connaissances spéciales du droit, des affaires notariales et des règles profes-

(1) V. dans *Ventôse*, 11 janv. 1913 : Observations sur le projet de loi du 5 nov. 1912.

(2) V. *Petit Journal*, 26 oct. 1888. *Gaz. de France*, 17 fév. 1890. Bauby, *op. cit.*, p. 643. Projet Desfarges, 1895 (*Rép. gén. prat.*, XV, n° 8253, p. 164 et s.)

sionnelles que les inspecteurs des Finances possèdent à un degré moindre encore que ceux de l'Enregistrement. « Il ne faut pas se le dissimuler, dit une note de l'Inspection des finances elle-même (1), leur contrôle offrirait beaucoup moins d'efficacité. Tandis que les agents de l'Enregistrement, en lisant les minutes pour la recherche des droits cédés, y trouveraient trace de la plupart des dépôts opérés par les tiers, les receveurs des finances n'y verraient, bien entendu, que la comptabilité et les notaires malhonnêtes n'auraient pas beaucoup de peine à les jouer au moyen d'écritures tronquées ou falsifiées. »

En 1895, dans la séance de la Chambre des députés du 15 mars, M. Desfarges, député socialiste, ancien maçon, déposa un amendement à la loi du budget, pour que l'examen de la comptabilité notariale fut confié à des inspecteurs des Finances (2). « Ce serait, disait-il, pour le Trésor un moyen de constater les irrégularités et les fraudes, par exemple dans les successions. » Après une réponse de M. Gamard et de M. Ribot, garde des sceaux, l'amendement fut repoussé, mais tous les radicaux et les socialistes le votèrent.

Quoiqu'il en soit et si le contrôle par des inspecteurs des Finances doit être encore inférieur à celui par l'Enregistrement, il ne peut avoir beaucoup de mérite à nos yeux. L'une et l'autre solution ont rencontré d'ailleurs auprès des notaires la plus ardente résistance. Pour eux, les seuls projets qui peuvent raison-

(1) Note du 4 juin 1910. V. *Rev. parl.*, 27 janv. 1912.

(2) *Rép. gén. prat.*, XV, n° 8253, p. 164 et s.

nablement prétendre à l'amélioration du contrôle de la comptabilité doivent être basés sur l'élargissement des attributions disciplinaires des Chambres ou l'extension territoriale de leur compétence.

Section IV. — *Contrôle par le Notariat.*

(Elargissement des attributions disciplinaires des Chambres d'arrondissement. — Chambres départementales. — Chambres par région de Cour d'appel.)

En étudiant les réformes de 1890, nous avons exposé assez longuement les avantages du contrôle de la comptabilité par les Chambres de discipline pour qu'il soit nécessaire d'y revenir. Nous avons dit que ce contrôle était le plus rationnel et le moins vexatoire et que les notaires avaient seuls la compétence technique suffisante pour l'exercer efficacement. C'est, en effet, une question de bon sens que les membres d'une corporation ou d'une administration quelconque doivent être soumis au contrôle de leurs pairs ou de leurs supérieurs hiérarchiques dans l'accomplissement de leurs devoirs professionnels. Les receveurs de l'Enregistrement sont visités par des inspecteurs de l'Enregistrement ; les comptables des deniers publics par des inspecteurs des Finances. A-t-on jamais songé à les faire inspecter par des notaires ? — Nous avons dit aussi que les Chambres de discipline étaient mieux placées que personne pour discerner le mal dès son début, pour le prévenir, l'arrêter et même le réprimer par la raison que leur action, toute de famille, provoque de la part de tous une liberté de communications et de confidences que la sévérité

d'autres autorités quelconques exclut absolument (1).

Cependant, nous avons vu que le contrôle organisé par les décrets de 1890 n'avait pas donné les résultats qu'on en attendait (2). Est-ce à dire qu'on était parti de principes faux ? Nous ne le croyons pas. Si les Chambres d'arrondissement ont été, en général, au-dessous de leur tâche, c'est que, médiocrement recrutées et composées de trop de membres par rapport aux justiciables, elles se sont montrées parfois trop indulgentes ou trop incitées à cacher les fautes commises et ont hésité trop souvent à prononcer les peines graves qui diminuent la valeur de l'office et ruinent, non seulement le notaire coupable, mais souvent sa famille innocente. Si donc, en conservant les mêmes principes, en laissant aux notaires le pouvoir « de chasser eux-mêmes de leur sein tous ceux qui pourraient par leurs manœuvres ternir le prestige que leur ont acquis l'éclat et le renom de leur passé » (3), on apportait seulement quelques réformes secondaires à son organisation, ne croit-on pas que l'on pourrait avoir un contrôle suffisamment sévère et efficace pour mettre un terme aux catastrophes qui se produisent encore ? On organiserait, par exemple, des Chambres de discipline dont la compétence s'étendrait à une circonscription plus vaste que l'arrondissement, pour que l'organe ayant la responsabilité et l'exer-

(1) Cf., *Rev. gén. du droit, de la législ. et de la jurispr.*, 2. XXIV, 1905, p. 173 et s. *Eclair de Paris*, 13 janv. 1892. *J. N.*, 1892, p. 371-372.

(2) V. Bigon, *op. cit.*, p. 8. La Grasserie, *op. cit.*, p. 182. Hurson, *op. cit.*, p. 79.

(3) Charrier, *Le Notariat français*, p. 86. Paris, 1905, p. 239.

cice du contrôle fut indépendant de toute considération de personnes. Quand aurait disparu cette cause qui a le plus contribué à empêcher toute autorité morale des Chambres actuelles, nous voulons dire le fait qu'elles sont issues d'un très petit nombre de suffrages, quand par cela même l'action des Chambres de discipline aurait été rendue plus énergique, on aurait donné à ces dernières « le moyen de préserver, d'améliorer et, au besoin, d'épurer la corporation et d'offrir ainsi à la Société les garanties d'ordre, de moralité, de sécurité qu'elle réclame du Notariat » (1).

Ces idées sont celles du Notariat qui, depuis quelques années, se sentant menacé dans son indépendance par le contrôle projeté de l'Enregistrement ou des Finances, et voulant prouver qu'il est digne, malgré tout, de la haute mission sociale qu'on lui a confiée, a élaboré plusieurs projets de réforme dans lesquels le contrôle de la comptabilité est tantôt confié à des Chambres départementales, tantôt à des Chambres supérieures organisées par région de Cour d'appel. Ces projets, plus nouveaux, ont fait passer au second plan d'autres, plus anciens, basés sur l'élargissement des attributions disciplinaires des Chambres. Aussi ne ferons-nous de ces derniers qu'une courte analyse.

Les notaires, dit-on, sont jaloux de leur indépendance et repoussent toute ingérence des Parquets. Cette surveillance avec ses allures de surveillance policière les indispose. D'autre part, les limites des

(1) Amiaud, *Etudes sur le notariat français*, p. 86.

droits des tribunaux et des Chambres dans l'exercice de la juridiction disciplinaire ne sont que vaguement déterminées. Il en résulte une impuissance de l'autorité disciplinaire qui est, en grande partie, la cause des désastres que l'on peut encore déplorer.

Il faudrait donc rendre plus énergique et plus efficace l'action des Chambres et, pour cela, élargir leurs attributions disciplinaires. Ce serait leur donner, en les obligeant à ne plus compter sur le ministère public mais sur elles seules, le moyen d'offrir aux clients, par un contrôle plus sévère de la comptabilité des notaires, les garanties de sécurité auxquelles ils ont droit.

M. Hug (1) voudrait qu'on accordât aux Chambres, avec la connaissance de toutes contestations entre notaires, le droit de tenter la conciliation sur toute plainte concernant ces derniers.

M. de Saint-Pol (2), propose même de conférer aux Chambres seules le droit de prononcer les peines de suspension et de destitution et de concéder à leur syndic tous les pouvoirs disciplinaires actuellement impartis au ministère public. Les Chambres auraient, pour leurs enquêtes, les mêmes pouvoirs que les tribunaux, elles prononceraient des amendes ou des injonctions de céder l'étude. Leurs décisions auraient force exécutoire.

Sans aller aussi loin dans cette voie de l'élargissement des attributions disciplinaires des Chambres,

(1) *Projet de réforme du notariat*, p. 20.

(2) *La réforme du notariat*, p. 112 et 123. Cf., *Journ. du not.*, 1891, p. 654-655. Bataillard, *Du droit de propriété et de transmission des offices ministériels*, p. 289. Amiaud, *op. cit.*, p. 81.

d'autres auteurs de projets ont pensé qu'on pourrait du moins atténuer un peu les pouvoirs discrétionnaires du Parquet (1). Aucune condamnation disciplinaire ou pénale, par exemple, ne pourrait être prononcée sans avis de la Chambre de discipline ; toutes les plaintes lui seraient communiquées et son syndic les instruirait en qualité de délégué du ministère public.

Aujourd'hui, ces projets de réforme ne présentent plus qu'un intérêt secondaire. En fait, d'abord, la manière dont le ministère public exerce son droit de surveillance n'est pas pour porter atteinte aux prérogatives des Chambres. A moins d'un scandale ou d'une plainte assez grave pour provoquer l'envoi d'une citation ou l'ouverture d'une information, le Parquet demeure inerte ; et même plus, en cas de plainte, le Procureur de la République l'examine et, si elle est assez grave pour servir de base à une poursuite disciplinaire, il la transmet au Président de la Chambres qui y donne la suite qu'elle comporte. D'autre part, le notariat a voulu répondre aux menaces de contrôle des agents de l'Etat par des projets de réforme plus à même de faire œuvre utile que ceux basés sur l'élargissement des attributions disciplinaires des Chambres.

Ces projets, que nous allons étudier maintenant, ont pour objet l'amélioration du contrôle de la comptabilité par la création de Chambres supérieures, soit départementales, soit par région de Cour d'appel, auxquelles serait confié la surveillance des notaires.

(1) Robin, *G. de F.*, 17 fév. 1890. — Rouxel, *op. cit.*, p. 253.

Qu'il s'agisse des unes ou des autres, leur raison d'être est identique : c'est la substitution aux Chambres d'arrondissement, issues de trop peu de suffrages pour avoir assez d'autorité morale, de Chambres plus éloignées de chaque notaire et plus capables, par cela même, d'exercer un contrôle sérieux sur les études, et, notamment, une surveillance plus active de la comptabilité. Les vérificateurs, étrangers à l'arrondissement inspecté (1), ne seraient plus des concurrents des notaires visités et rempliraient leur mission avec plus de soin et d'indépendance, parce qu'ils seraient moins accessibles aux considérations de camaraderie ou de clientèle et qu'ils pourraient, désormais, sans crainte d'encourir le reproche d'agir de parti pris, exercer un contrôle sévère. Au surplus, les nouvelles Chambres, désireuses de justifier la marque de confiance qui leur serait ainsi donnée, rempliraient leur mandat avec toute l'impartialité désirable et l'unique pensée de maintenir l'honneur de la profession. Elles auraient le contrôle général des études de leur ressort avec la connaissance de tout ce qui peut se rattacher de près ou de loin à la discipline intérieure des notaires. Leur action donnerait au public toutes les garanties désirables, car elle assurerait l'efficacité des inspections tout en respectant le secret professionnel. Grâce à elles, enfin, serait évitée l'ingérence de l'Etat dans une institution qui

(1) Ils seraient pris, par ex., parmi les membres et anciens membres de la Chambre n'exerçant pas dans l'arrondissement des notaires à inspecter et parmi les notaires honoraires n'ayant pas exercé dans ce même arrondissement. V. *Circ. com. not.*, n° 297, p. 1033 et s.

doit conserver une certaine indépendance pour continuer sa mission.

Ceci dit, la question de savoir si l'on doit créer des Chambres départementales ou des Chambres par région de Cour d'appel n'a plus, à notre avis, qu'un intérêt de second ordre.

Les premières ont été demandées notamment par MM. Douarche, la Grasserie, Hurson, Rouxel et Legrand (1). Ces auteurs donnent, de leur préférence, les raisons suivantes. S'il est nécessaire, disent-ils, afin d'éviter tout soupçon de partialité, que notaires inspecteurs et inspectés ne se connaissent pas trop, il est bon, cependant, que les premiers ne soient pas absolument étrangers à la région et possèdent déjà des données sur le genre d'opérations de cette région comme sur la situation générale des affaires de chaque étude, la réputation, sous certains rapports, du titulaire... Autrement, l'inspection n'ayant que les écritures pour se guider, manquerait son but. De plus, au point de vue pratique, l'organisation de l'inspection par Cour d'appel serait trop vaste (2). Enfin, la loi du 12 août 1902, en instituant la commission départementale chargée de l'étude des questions géné-

(1) Douarche. *Rev. pol. et parl.*, 1895, p. 60. La Grasserie, *op. cit.*, p. 264. Hurson, *op. cit.*, p. 75. Legrand, *Circ. com. not.* n° 297, p. 1033. Rouxel, *op. cit.*, p. 250 et s. Cf., Vuatiné, *Du droit de transmission des offices*, La Rochelle 1860, p. 64. Lettre du Président de la Ch. des not. de l'arrond. de Rodez, 29 mars 1890 (*Rev. du not.*, XXXI, p. 436).

(2) Il y a 2 à 300 not. pour les cours d'Agen, Bourges, Caen, Orléans et Pau ; 3 à 400 pour les cours d'Aix, Nîmes, Toulouse ; 4 à 500 pour celles de Poitiers, Riom, Bordeaux ; enfin 6 à 700 pour les cours de Rennes et de Paris (Seine non compris). V. *Circ. com. not.*, n° 297, p. 1033 et s.

rales intéressant les notaires de la région, et de l'examen de capacité exigé pour postuler l'exercice de la fonction, paraît avoir fait un premier pas dans le sens de la création des Chambres départementales et jeté l'amorce de ce projet ; ce qui a semblé bon pour les examens, ne le serait-il pas, en effet, pour la direction des inspections ? Et même, ajoute-t-on, la Commission départementale, modifiée quelque peu dans sa composition, pourrait constituer un véritable Conseil disciplinaire départemental dont l'aptitude au contrôle serait très grand car, jugeant des mérites des candidats et possédant la direction générale des inspections, il saurait tout.

Ces observations sont très justes mais elles ne résistent pas, à notre avis, à cette seule remarque que le contrôle de la comptabilité aura d'autant plus d'efficacité qu'il sera exercé par des inspecteurs plus éloignés de l'étude inspectée et plus inconnus de son titulaire. Nos préférences vont, en conséquence, aux projets de création de Chambres supérieures par région de Cour d'appel.

Parmi ceux-ci, le projet de M. de Saint-Pol est un des plus intéressants (1). Les Chambres actuelles, devenues de première instance, verraient leur compétence augmentée (art. 1). Elles pourraient prononcer les peines de suspension et de destitution réservées

(1) *La Réforme du Notariat*, 1899, p. 113 et s. Cfr. Bauby, *op. cit.*, p. 643 et s., 708 et s. Rouxel, *op. cit.*, 173 et 253. *Proposition* Boris, notaire à Toul, prise en considération par le Congrès de Grenoble, le 12 juin 1891 (*Journ. du Not.*, 1891, p. 654). Hug, *op. cit.*, p. 20. Hurson, *op. cit.*, p. 75. Trinquant, *rapport* au Congrès de Nice, juin 1899 (*Journ. du Not.*, p. 732).

jusqu'ici aux tribunaux d'arrondissement ; et la connaissance des affaires disciplinaires leur serait exclusivement réservée. Au-dessus d'elles, une Chambre supérieure, siégeant au chef-lieu de la Cour d'appel, connaîtrait en dernier ressort de toutes leurs décisions (art. 2).

Cette Chambre supérieure se composerait de sept membres au moins et de dix au plus, suivant le nombre des Chambres soumises à sa juridiction ; ces membres seraient nommés par décret du Président de la République parmi les anciens notaires comptant au moins dix ans d'exercice honorable (art. 4)). La Chambre jugerait des appels émis sur les délibérations des Chambres de première instance de son ressort en se conformant à la procédure suivie actuellement devant celles-ci (art. 7). Elle serait chargée de leur surveillance et devrait, au moins une fois par an, inspecter leur comptabilité. Enfin, une fois au moins tous les trois ans, elle procéderait, par l'intermédiaire du syndic, à l'inspection de la comptabilité de chaque étude de son ressort (art. 8).

Nous verrons dans le chapitre III, que depuis 1910 le notariat, rallié définitivement et tout entier à l'idée d'une inspection supérieure, a élaboré, à son tour, par l'intermédiaire de ses grands organes, un projet de réforme touchant au contrôle de la comptabilité. Il a voulu, ce faisant, non seulement parer aux dangers que pouvait lui faire courir l'adoption d'un projet de loi organisant le contrôle de l'Enregistrement, mais aussi et surtout montrer que de sages réformes pourraient, sans qu'on bouleversât rien, être un re-

mède suffisant à l'infériorité du contrôle actuel.

Nous en avons ainsi terminé avec l'histoire et l'analyse des projets de réforme qui, de 1890 à 1910, ont eu pour but de compléter les prescriptions des décrets ou de combler leurs lacunes. Aucun n'a abouti, mais nous retrouverons leurs idées directrices dans l'œuvre de la Commission extraparlamentaire.

CHAPITRE II

Le carnet à souches.

(Décret du 22 octobre 1910)

Le législateur de 1890 avait rendu la comptabilité obligatoire et uniforme et prescrit la tenue rigoureuse de certains livres. La mise en application des décrets, tout en prouvant l'excellence de ces réformes, avait démontré qu'elles contenaient une grave lacune. Il restait, en effet, possible aux notaires de dissimuler la véritable situation de leur caisse en ne portant pas sur leurs livres toutes leurs opérations et surtout en n'inscrivant pas en recette tous les fonds qui leur étaient confiés. Aucune vérification n'était dès lors capable de révéler un détournement s'il venait à se produire. En un mot, la fraude restait possible parce qu'il n'existait pas de registre à souches des dépôts :

le notaire, qui donnait reçu sur une feuille volante d'un prix de vente, par exemple, ou d'une somme quelconque et ne la portait pas ensuite sur ses livres pouvait, si les vérificateurs s'apercevaient de l'omission, prétexter un oubli. Il était d'ailleurs difficile de s'apercevoir de cette omission.

Une réforme sur ce point était donc nécessaire. Il fallait obliger chaque notaire à délivrer à ses clients, pour toute recette d'argent ou de valeurs, un reçu détaché d'un registre à souches obligatoire. Ce reçu, portant le timbre de la Chambre de discipline, indiquerait la cause du dépôt, afin de permettre aux inspecteurs de voir si le notaire avait affecté la somme ou les valeurs à la destination convenue. Les écritures du livre-journal reproduiraient exactement celles de la souche et du reçu, et, de cette façon, le contrôle serait facile et les clients auraient un titre qui favoriserait les recherches. « Les registres à souche pour les sommes encaissées, disait en 1897 M. Richardot au Comité des notaires (1), nous paraissent absolument utiles, car, sans eux, le contrôle est souvent difficile et peut être complètement illusoire. »

Cette réforme était demandée depuis longtemps par le Comité et le Congrès des notaires et par les présidents des Chambres de discipline. Elle avait donc l'adhésion complète du Notariat et d'ailleurs, à Paris et dans les grandes villes, elle existait en fait. Le décret du 22 octobre 1910 n'a donc fait que la régulariser (2).

(1) *Circ. com. not.*, n° 245, p. 425.

(2) V. le texte du décret dans *Le Droit* des 24-25 oct. 1910.

Désormais, les notaires ne peuvent recevoir aucuns fonds ou valeurs, à quelque titre que ce soit, sans en remettre un récépissé extrait d'un carnet à souche (art. 3). Ces carnets portent imprimés, au talon et au reçu, des numéros d'ordre. Ils sont cotés et paraphés par le Président du Tribunal et délivrés par les soins de la Chambre contre récépissé. Le talon, comme le reçu détaché de la souche, doit mentionner la date de la recette, les noms et demeure de la partie versante, la cause de l'encaissement et la destination des fonds.

Le premier résultat de cette réforme doit être de rendre les inspections plus sûres et moins difficiles. En effet, si le notaire néglige de porter une recette sur son livre de caisse, s'il n'inscrit pas au livre de dépôt des valeurs les titres qui lui auront été confiés, comme ces fonds ou valeurs ne lui auront été remis que contre récépissé, la trace du versement ou du dépôt apparaîtra à la souche et les vérificateurs délégués, au cas où le dépôt ne se retrouverait pas en caisse, constateraient immédiatement le déficit. Si, d'autre part, le notaire voulait enfreindre la prescription et délivrer une quittance ordinaire non extraite du carnet, la pièce elle-même, en admettant que la partie l'accepte, constituerait la preuve de la contravention et exposerait le notaire, si elle venait à tomber sous les yeux d'un magistrat ou d'un agent de l'administration à des poursuites disciplinaires (1).

(1) *Exposé des motifs du décret.* — Pour la concordance des sommes portées sur la souche et sur le récépissé, le contrôle, quoique délicat, pourrait être cependant assuré, en cas

Il est un deuxième résultat à espérer de l'institution du carnet à souches : c'est l'éducation de la clientèle. En effet, sur le reçu délivré, doivent figurer : 1° les prescriptions suivantes de l'article 12 de l'ordonnance du 4 janvier 1843 : « Il est interdit aux notaires, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement, soit indirectement...; 5° de placer en leur nom personnel des fonds qu'ils auraient reçus de leurs clients ; 6° de se constituer garants ou cautions, à quelque titre que ce soit, de prêts qui auraient été faits par leur intermédiaire ou qu'ils auraient été chargés de constater par acte public ou privé. » ; 2° le paragraphe premier de l'article premier du décret du 30 janvier 1890 ainsi conçu : « Il est interdit aux notaires de recevoir ou conserver des fonds à charge d'en servir l'intérêt. »

Nous verrons que la Commission extraparlamentaire a proposé d'autres additions aux décrets de 1890, en ce qui concerne la comptabilité. Mais, par rapport au registre à souches, elles sont secondaires. La réforme réalisée en 1910 ne peut manquer d'avoir d'excellents résultats : elle diminuera, nous en sommes certains, le nombre des déconfitures notariales.

de soupçon de fraude, par une enquête officieuse auprès des intéressés eux-mêmes.

CHAPITRE III

La Commission extraparlamentaire.

(22 octobre 1910. — 10 décembre 1912)

Le nombre des projets de réforme élaborés depuis vingt ans, malgré la mise en vigueur des décrets de 1890, prouve assez que la question notariale n'a pas cessé de préoccuper l'opinion publique. Sans doute, peu à peu, d'autres réformes ont été faites qui sont venues apporter de nouveaux remèdes à la crise traversée par le notariat. En exécution de la loi du 20 juin 1896, des tarifs légaux ont été établis pour les notaires de chaque Cour d'appel et rendus exécutoires par vingt-sept décrets en date du 25 août 1898 (1). D'autre part, la loi du 12 août 1902, en exigeant des garanties plus grandes de capacité pour être notaire, a opéré un relèvement du niveau intellectuel et moral de la corporation (2). Enfin, des écoles de Notariat ont été fondées et le nombre des petites études a été réduit dans la mesure du possible (3).

Nous avons vu cependant que, malgré tout, le nombre des catastrophes notariales n'avait pas baissé au-

(1) V. Delage. *Traité théor. et prat. de la comptabilité notariale*. Bordeaux 1906, p. 115 et s.

(2) V. Clerc. *Commentaire des lois organiques du notariat*. Paris, 1903.

(3) V. Eloy. *La Réforme du Notariat*, Paris, 1905.

tant qu'on l'avait espéré. Aussi, après que dans la séance de la Chambre des députés du 17 décembre 1909 (1), M. Veber, député de la Seine, eût posé à M. Barthou, garde des sceaux, une série de questions tendant à la reprise du projet Clemenceau sur le rachat des offices, le gouvernement comprit-il que le moment était venu de donner satisfaction, d'une manière encore plus complète, à tous ceux parlementaires, publicistes, magistrats et notaires dont les écrits ou les discours tendaient à l'achèvement de la Réforme notariale. En conséquence, le 22 octobre 1910, parut en même temps que le décret rendant obligatoire la tenue du Carnet à souche, un arrêté nommant une Commission extraparlamentaire « à l'effet d'examiner et de proposer les mesures qui pourraient être prises pour régler plus complètement la profession notariale, rendre plus efficace la surveillance de la comptabilité des notaires et donner aux justiciables plus de garanties » (2). Il serait intéressant, en effet, disait le rapport précédant le décret, d'avoir dès maintenant l'avis d'une commission extraparlamentaire sur les mesures dont l'adoption a déjà été proposée soit au Parlement, soit par des rapports de magistrats. On examinerait s'il n'y aurait pas lieu, notamment, de prévoir l'interdiction pour les notaires de recevoir des fonds sans désignation précise ; l'inspection plus complète de la comptabilité par des personnes autres que les notaires du même arrondissement ; la restriction du délai de six mois pour les con-

(1) *V. Rev. du not.*, 1910, p. 232.

(2) Art. 1 de l'arrêté. *Le Droit*, 24-25 oct. 1910.

signations ; l'organisation de la responsabilité personnelle des notaires et l'établissement d'une responsabilité collective au moyen d'une bourse commune.

La Commission, installée au ministère de la Justice par M. le Garde des sceaux Th. Girard, a tenu quinze séances plénières, du 10 décembre 1910 au 10 décembre 1912 (1). Elle s'est séparée après avoir élaboré et adopté les quatre projets suivants (2) : 1° un projet de modifications et additions aux décrets du 30 janvier et 2 février 1890 ; 2° un projet de loi sur la garantie collective et l'assurance professionnelle ; 3° un projet de loi sur le cautionnement des notaires ; 4° enfin, un projet de loi sur la classe unique et le ressort des notaires.

Nous n'étudierons dans ces réformes proposées par la Commission que celles qui ont trait aux dépôts, à la comptabilité et à son contrôle (3). Nous verrons sur-

(1) V. sa composition et celle des sous-commissions dans Bender. *La Réforme notariale*, p. 1 à 3. Il importe de remarquer que trois notaires seulement ont fait partie de la commission extraparlamentaire : MM. Robin, président de la Chambre des notaires de Paris ; Barillot, président du Comité des notaires ; Gréban, président du Congrès des notaires.

(2) V. dans Bender, *op. cit.* Annexes, p. 155 et s.

(3) Nous n'étudierons pas le problème de la responsabilité collective malgré le grand intérêt qu'il présente et son importance dans la question des garanties. Ce serait nous écarter trop d'un sujet limité aux dépôts, à la comptabilité et à son contrôle. Le notariat a opposé au projet de garantie solidaire de la Com. extrap. un projet d'assurance mutuelle (*Circ. com. not.*, 294, p. 642). « Nous avons toujours protesté, dit le *Journal des notaires* (1912, n° 30269, p. 85), contre la responsabilité collective, parce qu'elle viole les principes de la conscience autant que ceux de la loi écrite. Nous appelons de nos vœux l'échec de cette théorie inéquitable, sans nous illusion-

tout que ses travaux ont provoqué le dépôt par le gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés, le 5 novembre 1912, d'un projet de loi organisant le contrôle de la comptabilité par l'Enregistrement. Nous analyserons ensuite les contre-réformes proposées par le notariat. Nous pourrions alors, pour finir, porter un jugement d'ensemble sur l'œuvre de la Commission.

§ 1^{er}. — L'ŒUVRE DE LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE

Section I. — *Dépôts.*

Nous avons vu que, de 1890 à 1910, des projets de réforme avaient été élaborés visant la suppression des dépôts et nous avons dit quel préjudice une telle mesure causerait à l'Etat, au public et aux notaires. En pratique, d'ailleurs, les dangers que l'on dit résulter des dépôts se trouvent diminués du fait, non seulement que les notaires ne peuvent accepter de dépôts que pour les actes qu'ils reçoivent ou recevront, mais

ner d'ailleurs sur l'empire que sa fascination exerce sur certains esprits, alors surtout qu'il s'agit pour eux d'arriver à une solution quelconque, afin de paraître avoir conjuré un danger public qu'ils avaient été les seuls à découvrir. » V. sur la question Rouxel, *op. cit.*, p. 173 et 249 ; *Rev. du not.*, XXX, p. 133 et 286 (Projet Raspail) ; XXXI p. 593 (Projet Hug) et LIII, p. 49 et 52. *Rép. gén. prat.*, 1908, Bulletin parl., p. 51 (Projet Bender). *Le Radical*, 14 juillet 1908. *Circ. com. not.*, n° 297, p. 1004 et s. *Rev. parl.*, 28 mai 1910, p. 286 ; 4 juin 1910, p. 294 et s. ; 29 juin 1912, p. 288.

du fait aussi qu'un certain nombre de notaires ne veulent même en accepter aucun (1).

Quoi qu'il en soit, la Commission de réforme du notariat a pensé que le dépôt est consacré par l'usage, passé dans les habitudes et que, s'il présente des dangers, il offre aussi des avantages à la clientèle et aux notaires consciencieux. Il rend au client qui préfère se confier au notaire plutôt qu'à un co-contractant dont les intérêts sont opposés aux siens, des services incontestables ; il lui épargne les déplacements et les formalités des versements et des retraits. La Commission a compris, d'autre part, qu'il était impossible d'interdire à un notaire de recevoir et d'accepter d'un client absent le mandat de passer un acte ou de gérer ses biens, meubles et immeubles (2).

Elle a donc admis les dépôts et la réglementation nouvelle qu'elle en a proposée n'a pour but que de les rendre sans danger en proscrivant leur emploi personnel par le notaire, en empêchant qu'ils ne soient pas effectués à la Caisse des consignations et qu'ils soient, une fois faits, retirés à l'insu des intéressés.

(1) S'agit-il d'un prix de vente ? le prix est stipulé dans l'acte de vente payable après les formalités. Ces formalités remplies, le prix est remis et un acte de quittance le constate. S'agit-il d'un remboursement d'obligation, d'encaissement d'intérêts, fermages ou revenus ? le créancier est convoqué en l'étude et reçoit directement les fonds. S'agit-il d'un prêt hypothécaire ? on dresse un contrat conditionnel de prêt, sur lequel auront lieu les formalités d'inscription et de vérification. Ceci fait, le prêteur verse directement à l'emprunteur, suivant acte de réalisation et de remise de fonds au droit fixé de 3,75.

(2) V. rapport Bender à la Com. extrap. (*Rev. parl.* 11 fév. p. 63).

Nous étudierons d'abord les réformes adoptées par la Commission en ce qui concerne les dépôts de sommes d'argent.²⁸ Nous verrons ensuite que la Commission s'est occupée aussi des dépôts de titres et valeurs.

A) *Dépôts de sommes d'argent.* — La Commission extraparlamentaire, tout en maintenant aux notaires le droit de recevoir des dépôts à quelque titre que ce soit, a voulu restreindre le plus possible la durée du délai pendant lequel les espèces restent sans contrôle à leur discrétion. Elle a pensé que le délai actuel de six mois, prolongeable d'autant sur la demande des parties intéressées, était la cause principale des pratiques répréhensibles, dangereuses ou illégales et, en conséquence, a posé le principe du versement immédiat et obligatoire de tous les fonds à la Caisse des dépôts (art. 2 modifié du décret du 30 janv. 1890). Elle a cependant admis, pour tenir compte des nécessités de la pratique, deux sortes de tempéraments à ce principe.

S'il s'agit, d'abord, de sommes importantes, elle a décidé que les Chambres de discipline auraient la faculté de proposer la fixation, pour chaque notaire, de la somme globale qu'il pourrait conserver en caisse sans la déposer de suite. Cette somme serait, en réalité, un fonds de roulement destiné à faciliter les paiements à vue entre les mains des déposants. Le quantum en serait arrêté, par une commission instituée au siège de chaque Cour d'appel et qui comprendrait le premier président, le procureur général ou son délégué, trois conseillers, un inspecteur de l'Enregistre-

ment et le Président du Conseil d'administration de la Caisse de garantie notariale (1).

L'autre tempérament concerne les difficultés pouvant résulter de la distance ou de la lenteur des communications. En pareil cas, les fonds seraient versés à un compte courant libre, à la Caisse des dépôts, en bloc, au nom de l'étude de M^e..., notaire à..., dans un délai de quinze jours à compter de la réception des sommes. La Chambre de discipline pourrait, de plus, autoriser le notaire à effectuer le versement dans un arrondissement voisin, lorsque cette mesure se justifierait par une plus grande facilité de communication (art. 1 modifié, décret 2 fév. 1890) (2).

On voit que, même dans ses tolérances, la Commission extraparlamentaire s'est efforcée, avant tout, d'assurer la sécurité des fonds des clients. Sans doute, elle n'exige pas le versement immédiat des sommes peu importantes, mais elle fait fixer leur quantum par une Commission où l'élément notarial figure à peine. Sans doute aussi, elle accorde un délai de quinze jours pour leur versement, mais ce délai est sans prorogation possible. Au surplus, en pareil cas, le versement à un compte courant libre au nom de l'étude, à

(1) *Art. 2 § 2.* — On voit que le projet dispose comme si la bourse commune de garantie était virtuellement créée. (V. le projet de loi de la Com. sur la garantie collective et l'assurance professionnelle des notaires. Bender, *op. cit.*, Annexe III p. 180.)

(2) Régulièrement, les versements sont reçus à Paris et dans le départ. de la Seine à la Caisse générale, et, dans les départements, par les préposés de la Caisse pour l'arrondissement dans lequel les notaires ont leur résidence.

l'exclusion du nom du client, est une sûreté nouvelle. Les préposés des caisses publiques, en effet, qui connaissent les notaires, ne connaissent pas toujours les affaires ni les justiciables. Ils ne sont pas à même de vérifier si le paiement est bien effectué aux mains du véritable créancier pour l'affaire indiquée. D'où, avec le versement ordinaire au compte de dépôts, des justifications à fournir, des lenteurs, des renvois dont pâtirait le public et, pour la Caisse, des risques de mal payer et de voir ensuite invoquer sa responsabilité.

Nous venons de parler de compte courant libre et de compte de dépôts. Nous nous trouvons ici en présence d'une innovation de la Commission extraparlamentaire. Elle a admis l'obligation pour tout notaire d'avoir à la Caisse des consignations, indépendamment de son compte de dépôts actuels (dit compte B), un compte courant libre (dit compte A), où il devra verser dans le délai de quinze jours les fonds par lui détenus, de façon à ne pas avoir en caisse une somme supérieure à celle fixée pour chaque étude par la Commission instituée au siège de la Cour d'appel (art. 12 devenu l'art. 16, décret 2 février).

Au contraire, le compte B comporte, comme aujourd'hui, les versements opérés par le notaire avec indication de l'affaire que cette opération concerne. Il constitue l'ensemble des dépôts individualisés (1). A

(1) Cependant si, au moment du versement à la Caisse des dépôts, le notaire connaissait le montant exact de la créance et le véritable propriétaire, l'envoi du bulletin de spécialisation serait concomitant du versement et une seule opération serait faite au compte B sans passer par le compte col-

la différence du compte A, non productif d'intérêts (1), il est réglé en capital et intérêts au 31 décembre de chaque année. Les intérêts annuels sont capitalisés à cette date et, dans le courant de l'année, sont liquidés et payés sur demande spéciale et pour un compte soldé intégralement (art. 12).

Les deux comptes A et B. ont, cependant, ceci de commun que la Caisse des consignations doit, à toute époque, en donner communication à la Chambre de discipline. Un extrait du compte B, arrêté le 31 décembre, est en outre transmis dans les premiers mois de l'année à chaque notaire par l'intermédiaire de la Chambre de l'intéressé avec l'indication du solde du compte A à la même date (art. 14 devenu l'art. 18, décret du 2 fév.). De plus, il doit être tenu au secrétariat de chaque Chambre, deux carnets par notaire destinés à enregistrer les opérations de chaque compte (art. 19 nouveau). Enfin, en cas de vacances d'une étude par suite de décès ou pour toute autre cause, les sommes déposées à chacun des deux comptes par l'ancien titulaire pourront, en l'absence de tout empêchement et avec l'autorisation de la Chambre de discipline, être transportées aux comptes correspondants ouverts au nom du successeur ou laissées dans les conditions fixées par le décret, à la disposition

lectif A. C'est tout naturel et l'art. 1 du décret du 2 fév. le suppose implicitement.

(1) Quand les sommes figurent au compte A où elles ne sont pas encore spécialisées, les intérêts sont bonifiés au Trésor, à qui en incombe d'ailleurs la responsabilité. En aucun cas, ils ne sauraient profiter au notaire dont ils ne sont pas la propriété et qui ne les a pas déposés en son nom personnel mais au nom de son étude.

du notaire commis par justice pour gérer l'étude (article 20 nouveau).

Cette innovation de la Commission a entraîné d'autres modifications et additions au décret du 2 février 1890. Elles concernent les opérations de versement et de retrait au compte courant libre et les opérations de virement et de retrait au compte de dépôts. Voyons d'abord ce qui a trait au compte A.

« Chaque versement, dit l'article 2 modifié du décret du 2 février, est accompagné de la remise, par les déposants, au préposé de la Caisse des dépôts et consignations, d'un bulletin extrait d'un carnet à souche et mentionnant la somme versée. Ce bulletin de versement est mis à la disposition de la Chambre de discipline par le préposé de la caisse. » On retrouve ici le désir de la Commission de rendre le plus possible les dépôts inoffensifs. En effet, cette mesure présente le double avantage de mettre en éveil l'attention de la Chambre et de donner aux clients le moyen de se renseigner à toute époque auprès d'elle, sans craindre de blesser la susceptibilité de leur notaire qu'ils n'osent généralement pas interroger (1).

Quant au remboursement des fonds versés, il sera fait sur la production d'une autorisation de paiement délivrée par le notaire et à la suite d'un avis préala-

(1) « Sur simple justification de leur identité et sur présentation de leurs reçus extraits du carnet à souche, les intéressés pourront exiger de la Chambre de discipline un relevé des opérations faites à leur nom. » (*Art. 21 nouveau, décret 2 février.*)

ble adressé au préposé. Le délai de remboursement ne pourra excéder deux jours francs, à dater de la réception de cet avis par le préposé, à moins que le président de la Chambre de discipline, son délégué ou le Parquet n'ait mis empêchement au paiement (art. 4 modifié, décret 2 fév.). Ces autorisations seront détachées d'un carnet à souche et à talon spécial au compte A (art. 12). Elles devront être revêtues du sceau de l'étude (art. 6 devenu l'art. 10), et le nom du notaire avec le numéro de son compte courant seront reproduits à l'encre grasse sur toutes les parties des carnets (art. 11, devenu l'art. 15).

Voyons maintenant ce qui a trait aux opérations de virement et de retrait au compte B. Les prescriptions de la Commission sont, en ce qui les concerne, entièrement nouvelles.

« Toute somme, dit l'article 2 entièrement modifié du décret du 30 janvier, qui dans le délai de deux mois de son versement n'aura pas été remise aux ayants droit sera, sur l'envoi par le notaire d'un bulletin à la Caisse des dépôts, virée du compte A au comptes de dépôts B. Elle sera individualisée au regard de la Chambre de discipline par la réception du talon dudit bulletin. » La Commission a pensé, en effet, que les notaires, surtout dans les études importantes où les opérations de caisse sont nombreuses et complexes, pouvaient n'être pas en mesure de fournir immédiatement tous les éléments du bulletin de spécialisation. Elle leur a accordé, en conséquence, un délai de deux mois pour se mettre en mesure de donner à la Chambre les renseignements requis, après

quoi toute somme devra être virée du compte libre A, où les sommes figurent en bloc, au compte de dépôts B. Les virements seront effectués à la demande du notaire sur la remise par lui d'un bulletin pour chaque affaire, extrait d'un carnet à souche et à talon (art. 5 nouv., décret 2 fév.) Ce bulletin, daté et signé par le notaire, mentionnera la somme à virer et sera transmis avec le talon au préposé de la caisse (art. 6 nouveau). Celui-ci conservera le bulletin et mettra le talon à la disposition de la Chambre de discipline qui sera ainsi avisée du virement, comme elle l'a été du versement et comme elle le sera du retrait (art. 7 nouveau). La Chambre, en tenant registre de ces talons, au nom de toutes les études, connaîtra à tout moment la situation de chacune.

S'agit-il maintenant du retrait, ses opérations sont réglées par le nouvel article 8 du décret du 2 février. « Le remboursement des fonds versés au compte des notaires, dit-il, est effectué par le préposé de la Caisse des dépôts qui les a reçus, sur la production d'autorisations de paiement délivrées par les notaires et à la suite d'avis préalables d'émission envoyés par eux au préposé de la Caisse. Ces avis doivent être revêtus du sceau de la Chambre et de la mention « vu sans opposition » mise par le président de la Chambre de discipline ou son délégué. Ils sont relevés sur le carnet B des notaires tenu au secrétariat de la chambre comme il est dit à l'article 19 ci-après. » Les autorisations délivrées par les notaires seront détachées d'un carnet à souche et à talon spécial au compte B. En effet, lorsqu'il s'agit du compte B, le bulletin de retrait ainsi que la souche doivent mentionner, outre la date de l'avis

et la somme retirée, l'indication de l'affaire (art. 8 devenu l'art. 12). Enfin le payement sera fait dans un délai qui ne pourra excéder trois jours francs (au lieu de cinq actuellement) à dater de la réception de l'avis préalable par le préposé.

Telles sont les modifications et additions aux décrets de 1890 proposées par la Commission extraparlamentaire, en ce qui concerne les dépôts de sommes d'argent. Que faut-il en penser ?

Dans ses grandes lignes, par le maintien aux notaires du droit de recevoir des dépôts, par la création du compte courant libre où le notaire doit verser les fonds par lui détenus, par la fixation d'un délai pour les virements du compte libre au compte individualisé, l'œuvre de la Commission doit être jugée bonne et le notariat d'ailleurs l'a approuvée (1). Mais, si on passe des grandes lignes de la réforme à ses détails, il ne devient plus possible de porter sur cette œuvre un jugement aussi favorable.

C'est ainsi, d'abord, que la composition de la Commission chargée de la fixation du fonds de roulement pour chaque étude du ressort de la Cour d'appel, mérite d'être critiquée. Cette commission comprend, en effet, cinq magistrats, un inspecteur de l'Enregistrement et un seul notaire. Sans doute c'est sur la proposition de la Chambre des notaires de l'arrondissement qu'elle détermine l'importance du fonds de roulement, néanmoins il est regrettable que le président de cette Chambre ne soit pas appelé à figurer parmi les com-

(1) V. *le Parlement et l'Op.*, 10 avril 1911, p. 10-11.

missaires, car il aurait pu leur fournir, à tout instant, les renseignements susceptibles d'éclairer leur jugement (1). Il semble même que cette commission ainsi composée en majorité de fonctionnaires, doive entraîner un contrôle indiscret des affaires de l'étude et la limitation de la clientèle et qu'elle soit ainsi un obstacle au développement de l'office et à la libre initiative de son titulaire.

Une autre critique plus importante doit être faite aux prescriptions nouvelles : elle concerne les délais de versement au compte A et de virement au compte B.

Obliger les notaires à verser à la Caisse des dépôts, dans le délai de quinze jours, les fonds qu'ils détiennent, est d'abord une mesure *prématurée*. On a reconnu il y a vingt ans que six mois, prolongeables d'autant, étaient pour cela nécessaires ; croit-on que les nécessités et les besoins actuels soient moins impérieux. C'est ensuite une mesure *vexatoire* : elle indisposera, à la fois, la clientèle qui devra précipiter des formalités compliquées, et les notaires que la fréquence des versements tiendra constamment hors de leur étude. Ce serait, on peut l'affirmer, la fermeture presque continuelle des études de troisième classe où les notaires n'ont souvent qu'un petit expéditionnaire et font les actes eux-mêmes. Enfin, la restriction à quinze jours du délai de consignation peut n'être qu'une mesure *inefficace* : le notaire restant détenteur des fonds, s'il veut se soustraire à l'obligation de consigner ou se servir des fonds de ses clients, obtiendra d'eux, facilement, l'autorisation de les garder jus-

(1) V. *Rev. du not.*, 30 mai 1912, n° 14811, p. 402.

qu'au règlement ou tout au moins au-delà du terme prescrit.

Quant au délai de deux mois adopté pour limite extrême du virement du compte A au compte B, il est *inacceptable*. « Comme il n'est généralement pas possible de régler une affaire dans un temps si court à cause de la longueur des formalités à remplir, il arrivera, pour ainsi dire dans la plupart des cas, qu'il y aura virement du compte A au compte B. On ne voit pas la nécessité de cette rigueur puisque les fonds devant faire l'objet de ce virement sont déjà à la Caisse des dépôts au compte A et, par conséquent, à l'abri de tous risques de disparition (1). » De plus, un délai si court ne peut que compliquer inutilement le travail des chambres de discipline. En effet, les comptes de dépôt des notaires de l'arrondissement devant être tenus à la fois à la Caisse des consignations et au secrétariat de la chambre, si les virements sont journaliers, leur enregistrement donnera lieu à des écritures nombreuses qui surchargeront les présidents et compromettront peut-être le fonctionnement exact de cette comptabilité disciplinaire. Enfin, la fixation à deux mois du délai de spécialisation des dépôts rendrait inopérantes les dispositions relatives au visa, par les présidents des chambres de discipline, des bulletins de retrait. Ce visa, pour être donné en connaissance de cause, comporterait la tenue, impossible pour la majorité des chambres, d'une comptabilité qui serait presque la somme des comptabilités de toutes les

(1) *Ibid.*, p. 403.

études de son ressort, avec balances quotidiennes (1).

Nous verrons, en étudiant les réformes proposées par le notariat, en réponse au projet de la Commission extraparlamentaire, comment on pourrait éviter ces critiques et rendre ainsi l'œuvre de la Commission à même d'assurer la sécurité des dépôts, sans recourir à des prescriptions arbitraires, vexatoires ou inefficaces.

b) *Dépôts de titres ou valeurs*. — Nous avons dit que la Commission extraparlamentaire ne s'était pas seulement occupée des dépôts de sommes d'argent, mais qu'elle avait aussi envisagé la question des dépôts de titres ou valeurs que les notaires reçoivent à l'occasion, par exemple, de successions à régler ou de contrats de mariage à passer. Actuellement ce ne sont pas les plus fréquents, mais ils acquièrent chaque jour plus d'importance à mesure que grossit le flot des valeurs mobilières.

La Commission, cependant, n'a pas réglementé ces dépôts dans le détail.

Elle s'est contentée d'ajouter à l'article 7 du décret du 30 janvier l'alinéa suivant : « Un décret pris sur la proposition du garde des sceaux et du ministre des Finances règlera les conditions dans lesquelles les notaires devront conserver les titres nominatifs et déposer les titres au porteur. »

Mais il est un point acquis qui ressort des travaux de la Commission ; c'est que les dépôts de titres ou valeurs qui, jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas été réglementés, devront être soumis aux mêmes garanties de

(1) V. *Circ. com. not.*, n° 296, p. 873.

sécurité que les dépôts de sommes d'argent. Ils ne sont pas, en général, aussi facilement échangeables, mais ils n'en offrent pas moins une tentation qui peut avoir ses périls. La grande question est seulement de savoir à qui seront remis ces dépôts. Ça ne peut être à la Caisse des consignations : son installation matérielle ne lui permet pas d'assumer la protection de valeurs courant de grands risques de vol ou d'incendie. Ça pourrait être plutôt à la Banque de France qui y consent, d'ailleurs, à certaines conditions (1). Dans le cas alors où la Banque n'aurait pas de succursale à proximité, le notaire adresserait ou recevrait les valeurs par lettres chargées et plis assurés, suivant le système qu'emploient journellement banquiers, sociétés de crédit, agents de change, etc...

Il faut espérer que la réglementation des dépôts de titres ou valeurs ne restera pas seulement à l'état de projet. Elle serait pour la clientèle un gage précieux de plus grande sécurité, et, pour les volontés parfois chancelantes des notaires, un secours contre les tentations qui les assaillent.

Section II. — *Comptabilité.*

La principale lacune des décrets de 1890, en matière de comptabilité, a été comblée par la création des carnets de reçus à souche (2). Aussi la Commission

(1) V. Lettre de M. Pallain, gouverneur de la Banque de France, à M. Robin, président de la Chambre des not. de Paris (Bender, *op. cit.*, p. 84).

(2) Décret du 22 oct. 1910.

a-t-elle fait ici une œuvre de moindre importance.

Après avoir confirmé la mesure nouvelle (art. 3 décret du 30 janv.), elle a proposé que les clercs ne puissent plus agir pour les actes de prêt qu'en vertu d'un mandat spécial à chaque opération (art. 1, 5^o modifié). Si cette disposition était acceptée, un livre de décharge de mandats donnés aux clercs devrait être tenu dans chaque étude afin de pouvoir surveiller d'une manière plus efficace les prescriptions du § 5 de l'article premier du décret du 30 janvier.

La Commission a ensuite préconisé la tenue obligatoire de deux nouveaux livres : le registre de mandats et de décharges de mandats, que nous venons de nommer, et un compte personnel où seraient inscrits tous versements faits par le notaire pour le fonds de roulement ainsi que ses retraits et prélèvements (article 3). Le reliquat de ce compte devrait toujours être supérieur au montant des sommes avancées aux clients. Le notaire pourrait ainsi, à tout instant, représenter le montant intégral des sommes dues aux clients au moyen de son encaisse et du crédit de son compte à la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin la Commission a exprimé, dans l'article 6, son désir que toutes les mutations et tous les chiffres portés au grand livre, y compris la balance du compte, fussent inscrits à l'encre.

Ces réformes, que le notariat approuve (1), complèteraient utilement les décrets de 1890 et de 1910. Elles donneraient à la comptabilité plus de régularité et augmenteraient la clarté des écritures « condition es-

(1) V. Gréban dans *le Parlement et l'Op.*, du 25 mars 1911.

sentielle de la prospérité du notaire et de l'existence même de la corporation ».

Section III. — *Contrôle de la comptabilité.*

(Etude des projets de loi du 5 nov. 1912 et du 6 juillet 1913.)

La Commission extraparlamentaire a conservé, en principe, aux Chambres de discipline le soin de vérifier si la comptabilité des notaires est régulière et si la situation de leurs comptes à la Caisse des dépôts est conforme aux énonciations des registres (art. 8 modifié, décret 30 janv.).

Elle a complété les prescriptions des décrets quant à l'exercice du contrôle, en stipulant que les vérifications devraient être inopinées (id. al. 2) et en spécifiant plus nettement les droits et les devoirs des délégués des Chambres (art. 9). Ceux-ci devront s'assurer si les clercs ont exécuté les mandats qui leur ont été confiés, s'ils en ont reçu décharge et vérifier le nouveau registre de mandats et de décharges de mandats donnés aux clercs. Ils adresseront sans délai le compte rendu de leurs opérations à la Chambre de discipline, ainsi qu'à la caisse notariale et répondront, d'une manière précise et complète, à toutes les questions qui leur seront posées par le conseil d'administration de la caisse de garantie (1). Ils pourront, enfin, faire porter leurs vérifications sur tous les points qu'ils jugeront nécessaire, à charge d'en dresser rapport.

(1) V. le projet de loi sur la garantie collective (art. 7).

Il n'y a rien à reprendre à ce remaniement de l'article 9 du décret du 30 janvier et les nouvelles prescriptions n'auraient, pensons-nous, que de bons résultats.

Mais la commission a fait plus. Elle a créé de nouveaux agents de contrôle : le conseil d'administration de la caisse de garantie notariale et l'Enregistrement.

Le premier, dit l'article 8 modifié du décret du 30 janvier, a tous pouvoirs pour faire ou diriger également des vérifications supplémentaires au moins annuelles. Si les vérifications opérées révèlent des irrégularités pouvant entraîner des mesures disciplinaires, il pourra désigner un de ses membres qui sera substitué au syndic de la Chambre et en exercera les attributions. Et l'article 10 ajoute : le conseil d'administration adressera immédiatement au Procureur de la République un rapport constatant les résultats de la vérification et accompagné de son avis motivé.

Nous ne nous arrêterons pas à cette innovation. Elle serait heureuse, parce que susceptible d'apporter un complément de sécurité à la clientèle tout en respectant les principes reconnus. Aux yeux de la Commission, d'ailleurs, ce conseil d'administration de la caisse de garantie aurait les pouvoirs de contrôle que le notariat voudrait voir conférer à une Chambre supérieure.

Mais nous ne porterons pas le même jugement sur la disposition du projet de la Commission d'après laquelle un inspecteur de l'Enregistrement serait mis par le ministre des Finances, dans chaque Cour d'appel, à la disposition du Procureur général et placé exclusivement sous son autorité pour contrôler ino-

pinément la comptabilité des études qui lui seraient désignées (art. 10). Il nous semble que le Notariat ne peut accepter cette mesure « qui jette sur lui un discrédit immérité, lèse les intérêts de l'Etat et des particuliers et est susceptible de détourner des études une clientèle peu disposée à voir soumise aux investigations de l'Enregistrement toutes ses affaires confidentielles » (1).

Sans doute, d'après la circulaire du 1^{er} mars 1890, les Procureurs généraux peuvent exercer leur droit de contrôle sur les comptabilités avec l'assistance d'inspecteurs de l'Enregistrement, mais, nous l'avons vu, ce ne doit être qu'exceptionnellement et si des circonstances spéciales l'exigent.

Au contraire, le nouvel article 10 semble admettre que désormais le Parquet général enverra les inspecteurs de l'Enregistrement faire, d'une façon normale et permanente, des vérifications à l'improviste dans toutes les études sans aucune espèce d'exception.

Quoi qu'il en soit, l'innovation contenue dans cet article devait être la cause immédiate du dépôt d'un projet de loi organisant le contrôle de la comptabilité des notaires par des inspecteurs de l'Enregistrement. Le 5 novembre 1912, en effet, le gouvernement déposait, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi dont l'exposé des motifs débute par ces mots : « Conformément à l'avis exprimé par la commission extraparlamentaire de la Réforme du Notariat, le gouvernement a pensé qu'il y avait lieu de

(1) *Rev. du not.*, 30 mai 1912, n° 14811, p. 408.

faire exercer par des agents de l'Enregistrement le contrôle de la comptabilité des notaires ». L'étude de cet important projet demande quelques développements. Nous retracerons son histoire ; nous analyserons son contenu ; nous jugerons enfin de sa valeur.

A). Le projet du 5 novembre 1912.

A) *Historique*. — La Commission extraparlamentaire poursuivait son œuvre de réforme et, à propos du contrôle de la comptabilité, hésitait dans l'adoption du caractère soit permanent, soit simplement disciplinaire à donner au contrôle des Parquets généraux assistés d'inspecteurs de l'Enregistrement, lorsque, sous l'impression causée par deux sinistres de notaires, elle décida, sur la proposition de M. Bender, dans la séance du 9 janvier 1912, de déléguer six de ses membres auprès du ministre de la Justice pour lui demander l'obtention d'un décret établissant, *ipso facto*, l'inspection des études par l'Enregistrement (1). La délégation devait se rendre, le 16 janvier, chez le garde des sceaux, mais la chute du cabinet et les événements politiques qui suivirent ajournèrent la démarche au 23. A cette date, M. Briand reçut la délégation, se rallia à la mesure proposée et la Commission déclara alors disjoindre du projet de réforme la question de l'inspection par l'Enregistrement.

Un projet de décret fut aussitôt préparé. Mais les pourparlers engagés avec le ministère des Finances

(1) V. J. N., 1912, art. 30505, p. 817. *Rép. gén. prat.*, XXXIII. *Rev. parl.*, 20 janv. 1912, p. 20 et 27 janv., p. 30. *Ventôse*, 30 nov. 1912.

ne purent aboutir : le ministre jugea que les inspecteurs de l'Enregistrement avaient trop de travail pour qu'il soit possible d'en distraire un certain nombre pour un travail nouveau. D'autre part, le Conseil d'Etat déclara qu'une inspection *sérieuse* des études par les agents de l'Enregistrement impliquerait nécessairement la responsabilité de l'Etat (1).

Aussi le projet préparé ne fut-il pas déposé.

Cependant, les adversaires du Notariat à la commission extraparlamentaire, ne se tinrent pas pour battus. Ils agirent auprès du garde des sceaux, le poursuivirent de leurs réclamations et allèrent jusqu'à lui reprocher d'avoir pris des engagements au moment du vote du budget de la Justice et de ne pas les tenir. Bref, ils firent tant et si bien qu'un nouveau projet fut préparé en juin 1912. A cette date, cependant, la Commission ayant cessé de se réunir à cause des vacances parlementaires, le gouvernement ne déposa pas le projet et c'est seulement le 5 novembre, à la suite de nouvelles démarches faites par quelques membres de la Commission, qu'il s'y décida.

Le projet, parce qu'il portait ouverture de crédits, fut renvoyé à l'examen de la commission du budget où une sous-commission fut nommée, qui devait s'entendre, pour son étude, avec la Commission de la Réforme judiciaire. Mais celle-ci s'éleva à l'unanimité contre une procédure qui tendait à charger la Commission du budget d'étudier un projet qui n'était ni de son ressort ni de sa compétence. Elle décida que ce projet de loi, relatif au contrôle du Notariat, com-

(1) V. *Ventôse*, 14 déc. 1912.

portait l'examen complet de la législation notariale, qu'il ne pouvait devenir une question financière de la compétence de la Commission du budget qu'après son vote, qu'il lui appartenait, par conséquent, de l'examiner avant elle. Elle refusa donc, non seulement de nommer une sous-commission chargée de collaborer avec celle désignée par la Commission du budget, mais elle chargea, en outre, M. Lauraine, son président, de se rendre auprès du Président du Conseil pour protester contre l'envoi à la Commission du budget d'un projet qui était de sa seule compétence (1). M. Poincaré décida que la Commission du budget resterait saisie du projet, mais qu'elle le communiquerait à la Commission de la réforme judiciaire pour lui demander son avis, la laissant chargée de toute la procédure (revision de la législation notariale, audition des représentants du Notariat, etc...), et se proposant uniquement d'étudier le projet au point de vue financier.

Celui-ci fut, en conséquence, envoyé le 28 janvier 1913, à la Commission de la Réforme judiciaire qui, le 24 juin, en adopta le principe par deux voix de majorité et le déposa à la Chambre des députés le 5 juillet, quelque peu modifié (2).

Il est probable que la Commission du budget s'inclinera devant l'opinion de la Commission de la Réforme judiciaire. La parole sera alors à la Chambre devant qui le Notariat qui juge le projet dangereux, espère prendre sa revanche.

(1) V. la note communiquée par la Com. de la réf. judiciaire dans la *Rev. parl.*, du 7 déc. 1912, p. 426.

(2) V. *Circ. com. not.*, n° 300, p. 235.

B) *Analyse.* — Le projet de loi du 5 novembre 1912 a été présenté au nom du président de la République, par MM. Briand, garde des sceaux, et Klotz, ministre des Finances (1). Il est précédé d'un exposé des motifs qui tend naturellement à justifier l'attribution du contrôle de la comptabilité des notaires à des inspecteurs de l'Enregistrement « fonctionnaires d'une expérience et d'un tact éprouvés, réunissant toutes les qualités nécessaires pour en être investis ». Ces inspecteurs ne seraient pas pris dans le personnel actuel dont les fonctions déjà très absorbantes deviennent de plus en plus lourdes par suite tant des modifications apportées à la législation fiscale que du développement de la fraude. Ils seraient, au nombre de dix, créés spécialement pour procéder sur la réquisition des procureurs généraux au contrôle de la comptabilité des notaires (art. 1^{er}). A cause de la spécialisation de leur emploi, ils ne pourraient être soupçonnés d'utiliser, pour une destination fiscale, les renseignements confidentiels qu'ils auraient pu recueillir, par l'examen des livres des notaires, sur la situation de fortune des particuliers (2).

Ces dix inspecteurs seraient tous en résidence à Paris, placés sous les ordres du directeur de l'Enregistrement de la Seine et désignés par lui, sur la réquisition des procureurs généraux, pour procéder aux vérifications reconnues nécessaires. Ils consigneraient les résultats de leur mission dans un rapport adressé directement au parquet général et se remet-

(1) V. le texte du projet dans le *J. N.*, 30 nov. 1912, article 30505, p. 820.

(2) *Exposé des motifs.*

traient ensuite à la disposition du directeur de l'Enregistrement qui les emploierait à des travaux de contentieux jusqu'à ce que de nouvelles opérations leur soient assignées par le Département de la Justice. « Cette organisation, dit l'exposé des motifs, présenterait l'avantage d'éviter la création d'un corps nouveau de fonctionnaires et de supprimer les inconvénients de la vérification par des inspecteurs du cadre normal ».

Le traitement proprement dit de ces nouveaux agents resterait à la charge du budget des finances et s'élèverait à 75.000 francs par an ; les frais de tournée, 132.500 francs, seraient acquittés par le ministère de la Justice (1). La dépense serait d'ailleurs récupérée par le Trésor, car les partisans de ce projet prétendent qu'il est de principe que lorsque l'Etat juge nécessaire d'instituer un contrôle sur certaines catégories de personnes, dans un intérêt public, les frais de vérification doivent être supportés par les assujettis. Le gouvernement se proposait donc de rechercher le moyen de mettre à la charge des notaires les dépenses nouvelles engagées par le Trésor, soit en imposant à chacun d'eux une contribution modique, soit en exerçant un prélèvement sur les fonds d'une bourse commune.

c) *Critique.* — Nous ne referons pas ici la critique générale du contrôle de la comptabilité des notaires par les agents de l'Enregistrement. Nos observations

(1) V. le détail de la dépense dans l'exposé des motifs du projet.

ne porteront que sur les dispositions mêmes du projet de loi.

Faisons d'abord une remarque, de détail sans doute, mais qui porte cependant son enseignement. Les ministres qui ont déposé le projet n'ont pas dû auparavant le lire. Il contient, en effet, une erreur manifeste : l'exposé des motifs indique que le contrôle fonctionnera à partir du 1^{er} août 1912 et le gouvernement ne demande, à cet effet, qu'un crédit de 55.215 francs applicable aux cinq derniers mois de l'exercice 1912. Mais on peut se demander comment ce projet, qui n'a été déposé que le 5 novembre, aurait pu fonctionner à partir du 1^{er} août et être applicable au budget de 1912 (1). Cette erreur vient probablement de ce que le projet était prêt depuis le mois de juin et que le gouvernement, en le déposant au mois de novembre, a oublié de le modifier. La chose évidemment n'a pas grande importance mais encore serait-il préférable qu'elle ne se fût pas produite.

On peut aussi reprocher au projet d'être muet sur les points suivants qui sont cependant d'une grande importance : comment les procureurs généraux devront-ils agir pour requérir une inspection et dans quelles circonstances devront-ils le faire ?

Quant au secret professionnel, nous ne croyons pas, malgré les précautions prises, que l'intrusion dans les études de dix inspecteurs de l'Enregistrement puisse assurer convenablement son respect.

(1) V. *Rép. gén. prat.* XXXII, art. 17772. Cfr. *Ventôse*, 9 nov. 1912 ; 11 et 18 janvier 1913. *Rev. parl.*, 20 janv. 1912 et 18 janv. 1913.

Sans doute, l'exposé des motifs dit que le contrôle projeté ne pourra être utilisé pour une destination fiscale et pour fournir des renseignements confidentiels sur la fortune des particuliers. Mais il faudrait au moins que ce fût dans le texte du projet et nous croyons que, même alors, la clientèle se défendrait mal d'une certaine défiance contre la sincérité des intentions du gouvernement.

Au point de vue du notariat, le caractère exceptionnel des inspections qui auraient lieu sur réquisition des procureurs généraux, entraînerait certainement la déconsidération du notaire inspecté (1). De plus, le gouvernement, en se réservant de rechercher le moyen de mettre à la charge des notaires les dépenses nouvelles engagées par le Trésor, placerait le notariat en dehors du droit commun. Fait-on payer aux receveurs de l'Enregistrement les traitements des inspecteurs des finances ? On ne peut logiquement demander au notariat de faire les frais du contrôle que s'il est lui-même chargé de ce contrôle. La charge nouvelle serait d'ailleurs, ajoutée aux autres frais, la ruine des petites études.

Enfin, le projet décide la création de nouveaux fonctionnaires. Les inspecteurs du notariat ne seraient tout d'abord que dix, mais l'exposé des motifs en fait prévoir d'autres. « Cette organisation, dit-il, pourrait être facilement développée d'après les résultats de l'expérience et complétée peut-être ultérieurement dans le sens de l'institution d'un inspecteur spécial

(1) V. dans le *J. N.*, du 15 janvier 1913 (*informations*, p. 1), la note communiquée par le Comité des notaires.

par ressort de Cour d'appel. » On peut se demander s'il serait bien utile de créer vingt-six inspecteurs qui ne serviraient qu'à suppléer de temps à autre et occasionnellement les délégués des chambres ? Ce serait, il est vrai, un acheminement vers la substitution totale du contrôle des Chambres par celui de l'Enregistrement. Mais ce serait aussi la source de nouvelles et lourdes dépenses budgétaires dont le public pourrait fort mal s'accommoder.

Ainsi l'organisation du contrôle de la comptabilité telle qu'elle résulte du projet de loi du 5 novembre 1912, ne paraît pas devoir être le meilleur remède aux maux que le Notariat, autant que sa clientèle, voudrait voir cesser. Voyons du moins si le projet de loi voté par la Commission de la Réforme judiciaire est susceptible d'apporter une amélioration notable au régime actuel.

B). Le projet du 5 juillet 1913.

Ce projet se compose d'un article unique destiné à compléter l'article 50 de la loi du 25 ventôse an XI et dont voici la teneur : « Des inspecteurs ou sous-inspecteurs de l'Enregistrement sont détachés auprès du ministre de la Justice et placés sous son autorité pour contrôler inopinément, en dehors de toute préoccupation fiscale, une fois au moins tous les trois ans, les opérations de toutes les études de notaires dans les conditions prévues pour l'inspection faite par les Chambres de discipline. Au fur et à mesure des vérifications, ils adressent au Procureur général dont relève le fonctionnaire un rapport contenant leurs ob-

servations et les résultats de la vérification » (1).

La Commission de la réforme judiciaire s'est donc sur le principe, rangée à l'avis exprimé par le gouvernement en affirmant à son tour la nécessité de recourir aux inspecteurs ou aux sous-inspecteurs de l'Enregistrement. Mais pour mieux écarter toute idée de fiscalité dans la surveillance des notaires, auxiliaires de la justice, elle a décidé que les inspecteurs seraient placés sous l'autorité du seul garde des sceaux et n'auraient plus aucun rapport avec le ministre des Finances. C'est au garde des sceaux qu'il appartiendrait de leur désigner les ressorts de Cours d'appel rentrant dans leurs tournées d'inspection ; c'est à lui et au Procureur général dont relève l'étude vérifiée que les inspecteurs adresseraient leurs rapports.

Naturellement, comme dans le projet du 5 novembre, il n'est rien changé aux pouvoirs des Chambres de discipline. La vérification des études continuerait d'être faite, en principe, par les notaires responsables. On veut seulement qu'elle soit faite en outre « avec plus de soin, d'autorité et de moyens d'investigation » (2) par des inspecteurs de l'Enregistrement. De même, le droit de poursuite directe du ministère public contre le notaire délinquant reste intact. « Il ne saurait être question de réduire ses attributions et de revenir sur la loi de 1810. Il continuera, lorsque les circonstances l'exigeront, à pouvoir saisir l'Enregistrement. Sa surveillance directe qui ne peut être

(1) *Circ. com. not.*, n° 300, p. 235.

(2) Rapport de M. Bender à la Com. de la réf. jud. (*Ventôse*, 9 août 1913).

que théorique, faute de temps et de connaissances spéciales nécessaires, continuera de recevoir de cette administration le seul complément utile » (1).

Le projet de la Commission de la réforme judiciaire a donc sur le projet du 5 novembre 1912 ce premier avantage de placer les inspecteurs de l'Enregistrement sous l'autorité du garde des sceaux et non plus sous celle du directeur de l'Enregistrement de la Seine et des procureurs généraux.

Son second avantage réside dans le fait que les inspections seraient régulières, générales et inopinées. L'inspecteur verrait toutes les études successivement dans un délai de trois ans. On espère ainsi, non seulement ménager les intérêts et les susceptibilités légitimes, mais aussi organiser une surveillance qui, « rigoureusement exercée par un fonctionnaire étranger à la corporation, aurait ses effets préventifs d'intimidation certains et galvaniseraient les volontés débiles et, peut-être, chancelantes » (2). Un délai de trois ans peut, en effet, ne pas être excessif car l'éventualité toujours possible de l'arrivée d'un fonctionnaire qui n'est pas un confrère, doit tenir les notaires en éveil et raffermir leurs bonnes intentions.

Enfin la limitation du nombre des vérifications n'entraînerait pas, comme dans le projet du 5 novembre, une augmentation considérable des emplois et des dépenses. Elle laisserait, de plus, aux Chambres de discipline, aidées mais non supplantées, la plus large initiative dans leur mission de surveillance.

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

Les modifications apportées au projet du gouvernement par la Commission de la réforme judiciaire rendraient donc plus acceptables, semble-t-il, le contrôle de la comptabilité des notaires par l'Enregistrement. Mais quand on pense à l'erreur de principe qui est à la base d'une réforme en ce sens, à l'inutilité d'une innovation aussi radicale, aux dangers qu'elle ferait courir à l'Etat, à la clientèle et aux notaires, on ne peut que repousser énergiquement tout projet d'attribution des fonctions de surveillance et de contrôle aux inspecteurs de l'Enregistrement. L'application de la mesure présenterait les inconvénients déjà signalés sans apporter en échange aucune sécurité nouvelle ni pour le public, ni pour le notariat et engagerait fatalement la responsabilité de l'Etat. Elle ne serait pas de nature à empêcher les sinistres que les Chambres de discipline ne peuvent éviter. Sans doute, le contrôle actuel a fait son temps et le besoin se fait sentir de l'améliorer, de le renforcer. Mais ne croit-on pas que le notariat ne puisse, par ses propres moyens, accomplir la réforme heureuse qui donnerait à tous le maximum de garanties ? Ne croit-on pas que les Chambres de discipline réorganisées ne puissent faire mieux et plus que l'Enregistrement ? Un intérêt supérieur les guide, un noble but les éclaire, des conseillers sûrs les renseignent, enfin leur avenir tient tout entier dans le renforcement de la discipline et la réorganisation du contrôle des comptabilités.

Nous en arrivons ainsi à l'étude des réformes proposées par le Notariat en réponse aux projets de la Commission extraparlamentaire, en réponse notam-

ment aux deux projets de loi qu'elle a inspirés et dont nous venons de faire l'analyse.

§ 2. — RÉFORMES PROPOSÉES PAR LE NOTARIAT.

Les idées du notariat sont contenues dans de nombreux documents dont voici les principaux : 1° un avant-projet de loi concernant les garanties à donner aux justiciables par les notaires. Ce projet élaboré par la Commission mixte dite des IX (1) fut produit quand les notaires membres de la Commission extraparlamentaire furent mis en demeure de faire des propositions au nom du Notariat (2) ; 2° un mémoire rédigé par la commission des IX et lu à la Commission extraparlamentaire dès le début de ses travaux. Ce mémoire contient sur les trois points qui nous intéressent, — dépôts, comptabilité, contrôle, — des observations précises (3) ; 3° un projet d'addition au décret du 30 janvier 1890, en ce qui concerne l'inspec-

(1) Le Congrès de Rennes de 1909, envisageant la réforme notariale, a nommé cette commission, composée de trois membres du Congrès des notaires de France, de trois membres du Comité des notaires des départements et de trois membres de la Chambre des notaires de Paris, pour étudier les questions professionnelles et les réformes désirables à apporter à l'exercice du notariat. La Commission des IX a accompli sa tâche en assistant des conseils les plus utiles les membres notaires de la Commission extraparlamentaire et a pris fin avec la clôture de celle-ci. V. *Circ. com. not.*, n° 298, p. 32.

(2) V. *Circ. com. not.*, n° 294, p. 595 et le texte de l'avant-projet, p. 642.

🍷 (3) V. *Rev. du not.*, 15 mai 1912, n° 14796.

tion de la comptabilité des notaires, élaboré par le Comité des notaires du département (1).

Grâce à ces documents, nous sommes donc à même de pénétrer le sens que le Notariat voudrait voir donner aux réformes à l'ordre du jour et de savoir ce qu'il juge acceptable dans l'œuvre de la Commission extraparlamentaire.

Section I. — *Dépôts et comptabilité.*

Nous passerons rapidement sur ce qui concerne les dépôts et la comptabilité, la commission extraparlamentaire ayant adopté à leur endroit les grandes lignes du mémoire notarial. Elle a, en effet, maintenu aux notaires le droit de recevoir des dépôts ; confirmé le décret du 22 octobre 1910 ; admis l'obligation du compte courant libre ; accepté un délai pour les virements ; adopté la spécialisation des retraits de fonds et exigé la mention de l'affaire donnant lieu à un retrait du compte B.

A propos du droit de recevoir des dépôts, il est intéressant de connaître les résultats d'une enquête faite par le Comité des notaires. Le 30 décembre 1910, il adressait aux présidents des Comités régionaux et des Chambres de discipline, une circulaire les invi-

formellement par une résolution votée en juin au Congrès de Toulouse, enfin confirmé dans un ordre du jour de confiance au Comité du 23 octobre. Le projet du Comité a été remis fin novembre 1912 entre les mains de M. Boulloche, directeur des affaires civiles au ministère de la Justice. V. *ventôse*, 9 nov. et 30 nov. 1912. *Rev. parl.*, 20 juillet 1912, p. 311.

(1) V. *J. N.*, 30 janvier 1913. Informations, p. I. Le mandat d'organiser l'inspection supérieure de la comptabilité a été donné au Comité par le Notariat, le 27 mars 1912, puis affirmé

tant à lui faire connaître l'avis des Comités et des Chambres sur chacune des questions soumises à la Commission extraparlamentaire. Cet appel a été entendu et 226 rapports, études, appréciations ou avis sont parvenus au Comité. Leur dépouillement a donné les résultats suivants (1) : l'interdiction de recevoir aucuns fonds, le client versant à la Caisse des dépôts, était repoussée à une forte majorité (2) ; l'interdiction de recevoir des fonds sans destination précise, acceptée à l'unanimité ; l'interdiction de recevoir des fonds pour les placer, acceptée avec forte majorité ; la mention sur les livres des causes de tout versement, approuvée à l'unanimité moins une voix ; la restriction du délai de six mois à quinze jours pour consigner les fonds était repoussée et la majorité se prononçait pour la réduction à quatre mois.

Ainsi, on le voit, c'est surtout sur la question des délais que le Notariat se trouve en désaccord avec la Commission extraparlamentaire. Nous avons dit déjà

(1) *Circ. com. not.*, n° 293, p. 491-492.

(2) Certaines Chambres de notaires, celles des arrondissements de Brioude, de Castres, de Libourne notamment, se sont prononcées pour la suppression des dépôts (V. *Rev. parl.* 1^{er} av. 1911, p. 150, 4 mai 1912, p. 194, 22 juin 1912, p. 274).

Il s'est même fondé une *association* de notaires voulant s'interdire de recevoir les dépôts de sommes et valeurs (V. *Rev. du not.*, 30 mai 1912, p. 435 ; *Rev. parl.*, 11 mars et 29 avril 1911 et 5 oct. 1912, p. 355). Cette politique du pire dont le but est de faire échapper les notaires à la responsabilité collective, n'est pas approuvée par le notariat qui considère, pour les raisons que nous avons dites, que la suppression des dépôts serait un remède absolument inefficace pour enrayer la crise et qu'elle aurait d'ailleurs des conséquences trop fâcheuses pour le Trésor, la clientèle et les notaires (*Rev. parl.*, 13 mai 1911).

pourquoi le délai de deux mois, adopté pour limite extrême du virement du compte A au compte B, était inacceptable. La réduction de celui de six mois à quinze jours pour la durée des dépôts chez le notaire le serait encore plus et gênerait le règlement des affaires courantes pour lesquelles l'accomplissement des formalités légales demande souvent, comme en matière de vente, par exemple, un délai de six mois.

Le notariat voudrait donc que le délai de versement et de virement des fonds fut porté au moins à quatre mois. En tout cas, la nécessité lui apparaît très grande de faciliter les rapports des études avec la Caisse des consignations. «La Commission des IX, dit le mémoire notarial (1), constatant les difficultés d'accès, la longueur et quelquefois le coût dispendieux des voyages que les notaires de certains ressorts subissent pour effectuer les dépôts prescrits, a recherché s'il n'était pas possible d'atténuer ces inconvénients. Elle a donc proposé, par addition au décret du 2 février 1890, d'autoriser les notaires qui ne résident pas au siège de la Trésorerie générale ou d'une recette particulière, à effectuer pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, entre les mains du percepteur de leur résidence, les versements visés au décret du 2 février 1890, à la condition toutefois que la somme ne fut pas supérieure à 5.000 francs. Afin d'entourer le versement ainsi fait de toutes les garanties désirables, elle a jugé qu'avis de ce versement devrait être donné par le notaire déposant, au Trésorier payeur général ou au receveur particulier

(1) *Rev. du not.*, 30 mai 1912, n° 14811, p. 403.

des finances, cinq jours avant sa date, et demandé que le récépissé à talon de versement fut transmis de suite pour visa par le notaire au Trésorier payeur général ou au Receveur particulier des finances » (1). Allant plus loin, les trois notaires, membres de la Commission extraparlamentaire, ont soutenu que les dépôts et retraits devraient pouvoir être opérés par l'intermédiaire de la poste. Ils ont fait remarquer, à juste titre, que l'application du décret serait impossible sans cela dans les pays d'accès difficile et pour les notaires éloignés des résidences des agents des finances. En outre, ils ont montré que l'administration des postes était actuellement chargée d'effectuer certains paiements pour le compte des trésoreries générales et que, dès lors, rien ne s'opposait à étendre cette pratique aux envois de fonds par les notaires à la Caisse des dépôts et par celle-ci aux notaires (2).

La Commission extraparlamentaire ne s'est pas déclarée hostile à cette manière de voir. Elle a inséré, dans son projet, la rédaction suivante qui forme l'objet du nouvel article 16 du décret du 30 janvier 1890 : « Un décret rendu sur la proposition du garde des sceaux et du ministre des Finances, déterminera les formalités spéciales pour les versements, les virements et les retraits des sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations. » Mais le notariat lui reproche d'avoir réservé la solution d'une question si importante et de n'avoir rien arrêté en principe, en

(1) Ce texte n'a, bien entendu, en vue que les opérations du compte B.

(2) V. *Rev. du not.*, numéro précité et la Décision du Congrès de Toulouse, 1912 dans *Circ. com. not.*, n° 296, p. 873.

vue d'accorder au notariat de plus grandes facilités pour les dépôts à la Caisse des consignations, notamment par l'institution du chèque postal.

En ce qui concerne les modifications apportées par la Commission extraparlamentaire à la tenue des livres, il nous reste très peu à dire. Le notariat les approuve d'autant plus qu'il les préconise depuis longtemps. Il faut seulement souhaiter que l'uniformité soit plus complète encore dans les comptabilités notariales et, pour cela, que les livres soient tous conformes sinon quant au format, du moins quant aux colonnes et aux énonciations à un modèle unique. La faculté laissée par l'article 5 de l'arrêté ministériel du 15 février 1890, serait ainsi transformée en une obligation. Enfin, les notaires pourraient se servir des livres auxiliaires que leur chambre de discipline les autoriserait à tenir (1).

Section II. — *Contrôle de la comptabilité.*

Si, en ce qui concerne les dépôts et la comptabilité, le Notariat, sauf quelques restrictions, tient pour satisfaisante l'œuvre de la commission extraparlamentaire, il n'en est pas de même pour le contrôle de la comptabilité. Sur ce point, en effet, une grave divergence de vues s'est manifestée entre la Commission et le notariat, celui-ci ayant estimé qu'il était de l'intérêt général de maintenir l'inspection aux notaires seuls,

(1) V. Gréban. *Le Parlement et l'Op.*, du 25 mars 1911.

celle-là ayant préféré la remettre, dans une certaine mesure, à l'administration de l'Enregistrement.

Dans l'enquête faite par le Comité des notaires et dont nous avons donné plus haut les résultats concernant les dépôts, le dépouillement des 226 réponses a fourni les résultats suivants (1) : inspection par le Parquet, repoussée avec forte majorité ; inspection par l'Enregistrement, repoussée avec très forte majorité ; inspection par des inspecteurs spéciaux, fonctionnaires rétribués, repoussée avec forte majorité ; inspection par des notaires d'une autre compagnie, la majorité a répondu affirmativement ; inspection par des délégués de toutes les Chambres de discipline du même département ou d'un même ressort de Cour d'appel, la majorité a répondu affirmativement, et, il résulte des suffrages une préférence marquée pour l'inspection par les délégués d'un même ressort de Cour d'appel.

Ainsi le notariat a repoussé non seulement le principe de la vérification entièrement confiée, soit aux Parquets, soit à l'administration des Finances, soit à l'Enregistrement, mais aussi le système mixte qui consisterait à laisser aux notaires le service de la vérification et à conférer en même temps un semblable pouvoir d'inspection aux procureurs généraux assistés d'inspecteurs de l'Enregistrement, mis hors cadres et attachés d'une façon continue aux Parquets généraux. « Cette combinaison, dit M. Gréban (2), confond la surveillance externe et exceptionnelle avec le

(1) *Circ. com. not.*, n° 293, p. 492.

(2) *Le Parlement et l'Opinion*, du 10 av. 1911, p. 12.

contrôle effectif et journalier. En assumant cette charge et bien que n'exerçant en fait qu'un droit supérieur de surveillance, le Parquet passerait aux yeux du public pour vérifier d'une façon normale et permanente la comptabilité de tous les notaires. Il pourrait résulter de l'adoption de cette organisation : 1° une confiance exagérée dans le contrôle des Parquets, qui amènerait le public à compter sur la responsabilité de l'Etat ; 2° une crainte de la clientèle de voir *toutes* ses affaires dévoilées à des tiers... Ce système aboutit en outre à jeter la suspicion sur les notaires sans procurer la moindre garantie à leur clientèle. »

Ce que veut le notariat, et cela résulte du Mémoire de la Commission des IX, du projet du Comité des notaires, des décisions des récents Congrès (1), des vœux des Chambres de discipline et des comités régionaux, c'est que soient laissées aux Chambres leurs attributions en matière de contrôle de la comptabilité, mais à la condition de fortifier leur action par la création d'un organe nouveau qui est la Chambre supérieure.

Pour la constitution de cette Chambre supérieure, deux systèmes étaient en présence : celui de la Cham-

(1) Le Congrès de Lyon, en 1910, avait décidé que les Chambres d'arrondissement pourraient, si elles le jugeaient utile, organiser des vérifications par des *experts comptables*. Ce mode de contrôle, inapplicable dans les petits arrondissements, aurait cet autre défaut de livrer le secret des études à des personnes étrangères à la famille notariale. Aux congrès de Tours (1911), Toulouse (1912), Rouen (1913), il n'a plus été question des experts comptables (V. *Rev. parl.*, 29 juin 1912, p. 288. *Circ. com. not.*, n° 296, p. 791.

bre départementale, comprenant les Compagnies du département, et celui de la Chambre par région de Cour d'appel englobant toutes les Compagnies de notaires du ressort de cette Cour. C'est le second système que le Notariat a préféré, se rendant compte que, dans certains cas, la Chambre départementale n'aurait pas beaucoup plus d'autorité que la Chambre d'arrondissement, à raison, par exemple, du nombre restreint des Compagnies de son ressort. On a pensé que ce serait, d'autre part, conformer l'organisation nouvelle à la division judiciaire de la France, au système en vigueur du tarif légal des notaires promulgué par ressorts de Cour d'appel, et, enfin, entrer dans les vues du législateur qui tend à élargir le cadre des circonscriptions administratives actuelles pour arriver à un groupement plus large et plus puissant (1).

Cependant, la création des Chambres supérieures ne doit en rien diminuer l'autorité des Chambres de discipline actuelles. Bien plus, le notariat a voulu associer plus étroitement ces dernières à la vérification de la comptabilité des membres de leur Compagnie. Le Comité des notaires, en effet, rejetant le système de l'inspection uniquement confiée aux membres d'une commission supérieure, a adopté celui de l'inspection conservée au premier degré aux Chambres actuelles et confiée au second degré, à une Chambre supérieure. On peut certainement espérer que l'existence d'une Chambre supérieure poussera les inspecteurs du premier degré à remplir leur mission sans

(1) *Rev. du not.*, 15 mai 1912, n° 14796, p. 359.

défaillances. Ils se convaincront que le seul moyen pour eux d'éviter les conséquences de leurs négligences ou de leur légèreté consistera à remplir leur devoir avec vigilance et fermeté, sans tenir compte d'aucune considération de camaraderie.

Le principe admis de la création d'une Chambre supérieure du deuxième degré, on a déterminé sa mission. Ce serait : 1° d'assurer, par ses délégués, le contrôle de la vérification de la comptabilité des études de son ressort ; 2° de faire toutes injonctions aux Chambres de discipline, aux inspecteurs et aux notaires inspectés ; 3° de poursuivre les infractions aux règlements sur la comptabilité. Dans les affaires donnant lieu à des poursuites disciplinaires à la requête de la Chambre supérieure, le président de cette Chambre exercerait les fonctions de syndic devant la Chambre de discipline de la Compagnie du notaire inculpé.

Chaque Chambre supérieure est composée de membres nommés par chacune des Chambres de discipline des Compagnies du ressort de la Cour d'appel, à raison d'un membre par compagnie. Seules, les Compagnies résidant au chef-lieu de la Cour d'appel, nomment deux membres dont l'un au moins doit résider au chef-lieu de la Cour (1).

L'inspection supérieure est exercée dans chaque ressort de Cour d'appel par des inspecteurs au nombre de deux au moins par ressort. Ces inspecteurs

(1) La compagnie des notaires de Paris, eu égard au nombre élevé des études comprises dans son ressort, remplirait pour le départ. de la Seine le rôle dévolu aux Chambres supérieures.

sont nommés pour quatre ans (1), par le garde des sceaux, parmi les notaires et anciens notaires ayant été officiers de leur Chambre de discipline, sur une liste arrêtée par les présidents des Chambres de discipline du ressort, réunis en commission au chef-lieu de la Cour d'appel sur la convocation et sous la présidence du président de la Chambre de discipline du chef-lieu du ressort.

Les inspecteurs vérifieront la comptabilité de chaque étude du ressort, dans les termes du décret du 30 janvier 1890, au moins une fois tous les deux ans et en ayant toute latitude pour se faire aider dans leur travail matériel de vérification par des clercs, comptables ou caissiers d'études de notaires. Ils seront à la disposition du Procureur général près la Cour d'appel, des Procureurs de la République du ressort, et encore du président ou du syndic de chacune des Compagnies de notaires du ressort.

Ils devront dresser, pour chaque inspection, un rapport qui sera transmis sans retard en triple exemplaire : au Procureur général ; au Procureur de la République près le tribunal de l'arrondissement du notaire vérifié ; et au Président de la Chambre de discipline du même arrondissement.

Le traitement de ces inspecteurs, ainsi que leurs frais de déplacement, d'aides et autres, seront déterminés par le garde des sceaux qui fixera en même temps la part contributive incombant à la bourse commune de chaque Compagnie.

(1) Ils peuvent être maintenus dans leurs fonctions.

Tel est, dans ses grandes lignes, le projet d'inspection supérieure opposé par le notariat au projet gouvernemental du contrôle par l'Enregistrement. Il aurait sans doute l'inconvénient d'augmenter les dépenses des bourses communes car les inspections seraient plus longues et plus coûteuses ; et celui peut-être de rendre difficile le recrutement de membres des Chambres, en les obligeant à faire plusieurs fois par an de longs voyages pour inspecteur leurs confrères.

Mais ces inconvénients sont de peu de poids en face des avantages immenses offerts par l'organisation d'une inspection supérieure notariale et par le renforcement du contrôle. La surveillance, permanente et générale, ne nuirait pas aux notaires vérifiés ; elle aiderait à la répression tout en restant surtout préventive comme doit être toute surveillance bien comprise. Les vérificateurs auraient les connaissances spéciales pour découvrir les irrégularités ; habitués à la discrétion et n'ayant aucun caractère fiscal, ils n'effrayeraient pas le public qui redoute, avant tout, de voir dévoiler le secret de ses affaires. Enfin, la création de l'inspection supérieure n'entraînerait aucune charge pour l'Etat, puisque le notariat prendrait les frais de contrôle à son compte.

Cependant, nous le savons, ces idées du notariat n'ont pas prévalu à la Commission extraparlamentaire et c'est le principe du contrôle par l'Enregistrement qui a triomphé malgré l'inconvénient qu'aurait ce contrôle d'augmenter le nombre des fonctionnaires, de grever les finances de l'Etat, de déplacer les res-

pensabilités et de ne pas être en harmonie avec les idées de la clientèle notariale (1).

§ 3. — JUGEMENT D'ENSEMBLE SUR L'ŒUVRE DE LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE.

A la fin de la dernière séance de la commission extraparlamentaire, tenue le 10 décembre 1912, les trois notaires membres de la Commission voulurent élever une protestation contre quelques-unes des mesures

(1) La Commission extraparlamentaire a également repoussé le *contre-projet de M. Clémentel*, organisant l'inspection supérieure des études par d'anciens notaires et d'anciens magistrats, choisis par le Garde des sceaux sur une liste de présentation établie par les présidents des Chambres de discipline réunis à la Cour d'appel. Contre l'adoption de ce projet, on peut dire d'abord, que les magistrats ne possèdent pas les connaissances indispensables à des vérificateurs de comptabilités notariales. Ne croit-on pas aussi que, par déformation professionnelle, ces anciens magistrats soient souvent tentés de croire coupables les notaires sur le compte desquels ils enquêteront ? Ajoutons à cela que, étant par une tournure d'esprit naturelle, mal disposés envers les notaires, ils ne sauront peut-être pas, dans l'accomplissement de leur délicate mission, concilier la bienveillance qui prévient avec la rigueur qui réprime. Enfin, le public qui est simpliste, comprendra-t-il toujours que les magistrats contrôleurs ne sont que d'anciens magistrats. Dans le cas contraire, leur arrivée dans une étude causerait une impression néfaste, ferait des notaires inspectés des suspects et éloignerait d'eux la clientèle. V. le projet dans la *Rev. parl.* du 18 janv. 1913, p. 17 ; *Ventôse*, 21 déc. 1912, 4 janv. et 18 janv. 1913 ; *Rép. gén. prat.*, XXXII, p. 277. Cfr Gastinne. *Thèse prov.* 1903, p. 13. Amiaud. *Etudes sur le notariat français*, p. 145. Le-grand. *Traité des devoirs moraux*, p. 70, 255 et s. Jeannest-Saint-Hilaire. *Du notariat et des offices*, p. 203.

adoptées par elle, et à l'égard de certaines considérations contenues dans le rapport général de M. Bender. L'un d'eux¹ donna lecture de cette protestation (1) mais il fut empêché de l'achever par la majorité de la Commission qui estima que c'était là rentrer dans la discussion. Depuis, cette déclaration a été adressée par le président de la Commission des IX à tous les présidents des Compagnies et on peut dire, sachant l'accueil qu'elle a reçu chez les notaires, qu'elle contient vraiment l'expression des sentiments de tout le notariat vis-à-vis de l'œuvre de la Commission extraparlamentaire. Ces sentiments sont faits de regrets pour le présent et de crainte pour l'avenir, d'indignation aussi contre « certaines interprétations erronées de statistiques obscures en elles-mêmes, plaçant le notariat au dernier degré de l'échelle sociale, comme pour justifier les mesures de rigueur annoncées contre lui. »

Le notariat qui estime, notamment, que l'établissement des Chambres supérieures par ressort de Cour d'appel, suffirait à réprimer les abus qui peuvent se produire, ne peut admettre que la Commission ait préféré introduire à titre officiel, dans l'inspection des comptabilités, des fonctionnaires de l'Enregistrement. Cette innovation blessante soulève sa conscience.

Il n'a pas été le seul, d'ailleurs, à s'élever contre les résultats des travaux de la Commission extraparlamentaire. Il y a eu, si l'on peut dire, un aspect popu-

(1) V. son texte dans *Circ. com. not.*, n° 298, p. 23 et s.

laire de la question qui s'est manifesté par les délibérations de quatre-vingts conseils généraux (1).

Toutes ces délibérations concluent à l'examen de la Réforme notariale par des Commissions établies dans chaque ressort de Cour d'appel, composées de personnes compétentes choisies parmi les commerçants, les agriculteurs, les industriels, les magistrats, les avocats, les notaires ou anciens notaires des villes et des campagnes, avec consultation des chambres de commerce et des sociétés d'agriculture. Elles estiment que si des progrès sont à réaliser, il convient de les aborder avec le souci de concilier à la fois les intérêts du public et ceux du notariat, en dehors de toute considération d'ordre politique ou fiscal. Quelques-unes même, pénétrant plus avant dans certains détails des réformes, s'élèvent contre toute mesure tendant à la solidarité collective.

Au surplus, ces délibérations des conseils généraux, pénétrées du bien public, ne manifestent pas seulement une vive opposition aux projets de la Commission extraparlamentaire, mais aussi un grand étonnement d'une hâte injustifiée à démolir les assises de l'institution notariale. Leur unanimité est si évidente que leur forme même est presque absolument semblable (2). « Il y a là, a dit M. Barillot (3), une manifestation sans exemple, croyons-nous, de l'émotion soulevée par les travaux de la Commission extra-

(1) V. *Circ. com. not.*, n° 296, p. 838 et s. ; n° 297, p. 1041 et s., n° 298, p. 28 et s. ; n° 299, p. 107 et s.

(2) Citons en une, celle du Conseil général de la Marne, mars 1912 (*Rev. parl.*, 1^{er} juin 1912, p. 230). « Le Conseil

parlementaire. Il nous semble impossible que les pouvoirs publics ne tiennent pas compte dans les décisions qu'ils prendront des vœux exprimés par des assemblées aussi autorisées. »

Ayant ainsi indiqué le résultat moral, en quelque sorte, de l'œuvre de la Commission extraparlamentaire, il nous faut voir quel peut être son résultat pratique.

La Commission, nous l'avons dit, a mis sur pied

général de la Marne : Considérant que le corps notarial, tel qu'il est actuellement constitué, rend les plus grands services à l'Etat et au public ;

Que, malgré quelques défections qui deviennent, d'ailleurs, de plus en plus rares, il jouit à juste titre, dans son ensemble, de la confiance publique ;

Qu'il serait très préjudiciable à la masse des citoyens, et en particulier aux populations rurales, d'ébranler cette confiance par des mesures qui seraient de nature à les jeter dans les bras d'hommes d'affaires ne présentant pas les mêmes garanties.

Que le notaire est à la fois le conseiller et le confident des familles, dont il aide à maintenir l'union et à assurer les transactions ;

Qu'il est aussi pour l'Etat un auxiliaire précieux et gratuit, au point de vue du recouvrement des droits d'enregistrement dont il est même tenu, dans de nombreux cas, de faire l'avance ;

Emet le vœu : Que, dans son travail, la Commission extraparlamentaire de la réforme du notariat ne s'inspire que des intérêts véritables du public et écarte toute mesure qui pourrait porter atteinte à son crédit ou à sa dignité professionnelle, ébranler la confiance dont jouit à juste titre le corps notarial ;

Que toutes les modifications, quelles qu'elles soient, qui pourraient être apportées à l'organisation du notariat, fassent l'objet de débats publics devant les chambres, et qu'aucune décision partielle ne soit prise au moyen de simples décrets.

(3) (de la page précédente). *Circ. com. not.*, n° 297, p. 935.

quatre propositions. Mais n'y a-t-il pas lieu de croire que la réforme contenue dans le projet de loi du 5 novembre 1912, déposé pour donner satisfaction aux intransigeants de la Commission, constitue par elle-même tout ce que le gouvernement peut accorder aux réformateurs ? Les Conseils généraux, en rendant hommage au corps notarial, ont mis le gouvernement en garde contre des mesures précipitées qui, prises sans l'avis des forces vives du pays, auraient la plus funeste répercussion sur la masse de contribuables gravement lésés dans leurs intérêts pécuniaires comme dans leurs sentiments de famille. Le projet de contrôle par l'Enregistrement semble donc n'avoir été élaboré que pour éloigner la réalisation d'une réforme d'ensemble tout en donnant une compensation aux adversaires farouches et irréductibles du notariat.

En ce qui concerne particulièrement le projet de création d'une Bourse commune de garantie notariale, il semble que logiquement le contrôle par l'Enregistrement doive en débarrasser le notariat (1). Pourquoi, en effet, créer une Bourse commune si l'Etat assume la charge et la responsabilité du contrôle de la comptabilité ? Avec le caractère de permanence attribué au rôle des fonctionnaires de l'Enregistrement, la Bourse commune n'a plus évidemment aucune raison d'être puisque la responsabilité du notariat ne peut plus être considérée comme entière. Si l'on avait un doute à ce sujet il suffirait de lire

(1) V. *Rev. du not.*, 30 mai 1912, n° 14811, p. 408. *Revue parl.*, 8 juin 1912, p. 244.

l'article 37 de l'avant-projet de la Commission des IX (1), dans lequel est indiqué comme une cause de dissolution de la Bourse commune, le cas où la vérification de la comptabilité cesserait d'être faite par le notariat lui-même.

En somme, comme on l'a dit (2), il est probable que les projets de la Commission extraparlamentaire resteront ce qu'ils sont, c'est-à-dire des projets. « Les hésitations et, peut-être, les appréhensions du gouvernement sur la question des inspections, font présumer que la question beaucoup plus grave, sinon plus dangereuse de la Bourse commune obligatoire, est loin d'être au point. Enfin, il y a tout lieu de croire et d'espérer qu'à toute éventualité, le Conseil d'Etat, grand modérateur des ardeurs trop vives, ne resterait pas indifférent à des mesures lésant l'intérêt général. » Il faut, au contraire, souhaiter que les opportunes modifications proposées loyalement par le notariat sur les moyens d'améliorer la comptabilité et de perfectionner le système de sa vérification, soient bientôt acquises. Puis, il sera juste d'attendre les heureux effets qu'elles produiront avant de demander aux notaire de se déclarer solidaires les uns des autres. « Le notariat français, dit M. Gréban (3), ne réclamera pas un long crédit entre la minute où ces modifications auront pris la force de décret et celle où on en constatera les avantages efficaces. N'a-t-on pas sous les yeux les exemples des décrets de 1890 sur la compa-

(1) *Cir. com. not.*, n° 294, p. 653.

(2) *Rev. du not.*, 1912, p. 843.

(3) Dans *Le Matin* (V. *Rev. parl.*, 6 août 1910, p. 391).

bilité ? Ils ont peu à peu imprégné l'esprit notarial ; ils sont aujourd'hui considérés comme des règles tutélaires par tous les notaires de France, depuis de longs siècles auxiliaires exacts de la justice, rédacteurs fidèles des conventions des particuliers. »

CONCLUSION

Le notariat, dont nous connaissons l'évolution depuis un siècle, semble être arrivé de nos jours à un tournant critique de son histoire, à l'une de ces périodes que traversent chaque institution humaine et qui sont, en France, l'occasion de faire payer aux diverses classes de la société, les erreurs passées commises seulement par quelques-uns.

Le législateur de l'an XI, à l'esprit large et libéral, aux vues hautes et vraies, avait voulu faire du notariat une institution sociale de premier ordre, presque indépendante et quasi rivale du pouvoir judiciaire. « Le notaire, disait Favard de Langlade (1), qui est le conservateur de toutes les pensées de ses concitoyens, qui est le régulateur de tous les engagements qu'ils veulent contracter, qui donne, par son caractère, la sanction publique à toutes les lois, remplit une magistrature qui se présente à l'idée comme la clef de l'édifice social ; aussi on ne pourrait trop faire pour entourer les notaires de toute la dignité qui commande et inspire la confiance. » Les hommes de ce temps, c'est certain, immortels rédacteurs de nos codes, la meilleure des gloires de leur temps, ont voulu favoriser

(1) *V. Rev. du not.*, XXV, p. 329.

l'accord des citoyens, diminuer les procès, établir en un mot la paix civile. « Comment, dit M. Pellerin (2), n'auraient-ils pas traité avec une faveur toute particulière les notaires, ces juges de paix choisis volontairement par les parties, toujours occupés à mettre l'accord entre les citoyens, à prévoir, à éloigner tout ce qui peut les mettre en procès, et saisis, au moins aussi souvent que les tribunaux eux-mêmes, des questions les plus graves au point de vue du bonheur et de la fortune des familles ? Ils avaient trop mûrement médité sur l'organisation sociale pour méconnaître que les procès étant heureusement beaucoup plus rares que les conventions exécutées de bonne foi, le notariat, qui reçoit les dernières, méritait dans la société une place au moins égale à celle de la magistrature. »

Aujourd'hui, quand on considère les réformes accomplies et celles projetées, il faut bien reconnaître qu'on a dénaturé la pensée du législateur de l'an XI, bouleversé sa doctrine, détruit son œuvre. « Là où il avait voulu créer l'accord, la confiance, la paix, on a appelé la défiance, semé la discorde et recueilli la guerre (2). »

Sans doute, le notariat qui fait partie intégrante de la vie économique et sociale de la France n'a plus été, vers la fin du XIX^e siècle, en complète harmonie avec elle et son honneur s'est trouvé menacé un instant par la faute de quelques-uns de ses membres. Mais il semble bien que sa crise intérieure soit maintenant conju-

(1) *Ibid.*, p. 331.

 (2) *Ibid.*, p. 399.

rée. Le décrets de 1890 sur la comptabilité, ceux de 1898 sur les tarifs légaux, la loi de 1902 sur les garanties de capacité, le décret de 1910 sur le carnet à souche, la réduction des petites études, la fondation des écoles de notariat, la fin de la crise agricole et financière, l'arrivée enfin d'une génération nouvelle de notaires soumise, dès ses premières années, à une discipline plus stricte, ne peuvent que contribuer à faire cesser les abus qui, vers 1885, ont tant ému l'opinion publique (1). Déjà le nombre des destitutions ou injonctions de céder est passé de 103 en 1890 à 14 en 1910 et actuellement la moyenne annuelle des condamnations criminelles ou correctionnelles n'est que de 1,69 pour mille notaires. De même, alors qu'en 1890 la moyenne annuelle des pertes causées par les notaires était de 10.333.000 francs, elle est tombée aujourd'hui à 6.367.000 fr. (2). Assurément, quand les réformes réalisées depuis vingt ans pourront porter tous leurs fruits, ces chiffres seront moindres encore, les défaillances deviendront de plus en plus rares et les notaires préservés des entraînements funestes et énergiquement maintenus dans la voie du devoir se reprendront à observer strictement les traditions honorables qui ont fait la gloire de leurs devanciers.

Certes, et le notariat lui-même le reconnaît, la né-

(1) Il faudrait encore que disparaissent la superposition des ressorts et la responsabilité hypothécaire, que toute atteinte illégale aux fonctions notariales soit réprimée, que l'on décide enfin, pour relever la situation si précaise du notariat rural, que les actes translatifs de propriété ayant pour objet des immeubles ne soient valables qu'autant que passés en la forme authentique.

(2) V. *Le Parlement et l'Op.*, du 10 av. 1911, p. 13.

cessité se fait encore sentir de renforcer la discipline considérée avec raison comme le ressort et l'âme de l'institution. Les temps sont changés, les hommes et les idées ne sont plus les mêmes, il existe des besoins nouveaux et les notaires, exposés comme les autres aux séductions du luxe et du bien-être, ont besoin d'être protégés contre eux-mêmes. Mais si le notariat comprend que son indépendance est au prix de la fermeté des chambres, s'il n'est pas hostile à une réforme ou même à une somme de réformes, du moins demanderait-il que celles-ci soient utiles, sages et réfléchies. Il ne veut pas que, sous couleur d'amélioration, on introduise dans l'organisation et le fonctionnement de l'institution des réglementations imprudentes, inefficaces ou inapplicables qui menaceraient les intérêts de la clientèle et la vie du corps notarial (1).

Or, nous l'avons vu, les récents travaux de la Commission extraparlamentaire, non seulement ne portent plus la trace des idées larges et libérales qui avaient inspiré le législateur de l'an XI, mais de plus, s'attaquant aux bases mêmes du notariat, ils semblent vouloir, en amoindrissant son autonomie, se préparer à l'abattre.

A quoi faut-il attribuer cette altération dans les sentiments à l'égard d'une institution « que tous les peuples et tous les âges ont révéérée, que toutes les civilisations ont ennoblie et dont il faut dire qu'elle est une garantie nécessaire de la paix sociale ? » (2).

(1) *Circ. com. not.*, n° 294, p. 587.

(2) Bréjon, bâtonnier de l'ordre des avocats de Bordeaux. *Discours* cité par Legrand. *Traité des devoirs moraux des notaires*, p. 177.

Les adversaires du notariat se sont armés d'abord de ce pouvoir insaisissable et funeste que l'on appelle si faussement l'opinion publique. Ils ont exploité l'émotion ressentie devant les catastrophes et excité le désir naturel des changements qui en est la conséquence fatale. Mais ils n'ont pas compris que l'esprit français, piqué d'une espèce de tarentule, poursuit sans cesse, sous prétexte de réformes indéfinies et d'une perfection irréalisable pour des institutions humaines, la satisfaction de ses caprices changeants comme l'onde (1). D'ailleurs, n'a-t-on pas exagéré l'étendue du mal et le bilan des sinistres et des poursuites n'a-t-il pas été grossi de parti pris ? Ce que disait, à ce propos, M. Ph. Dupin à la Chambre des députés, le 24 avril 1829, peut parfaitement être dit de la situation présente. « Que reste-t-il au fond de tout cela ? disait-il. Quelques abus, sans doute, dont on est plus frappé que d'une foule de loyaux services demeurés obscurs et inconnus. Mais les torts de quelques individus, réprimés aussitôt que révélés, sont-ils un motif pour frapper le corps entier de réprobation ? Est-il donc une seule profession qui ne compte malheureusement parmi ses membres des hommes qui en méconnaissent les principes et qui en déclinent les obligations ?... Croyez-moi, assez de choses sont incessamment remises en question... Laissons en paix les état et les professions. Gardons-nous de conclure du particulier au général ; parce qu'il y a dans le notariat quelques abus, n'allons pas accrédi-ter la fausse opinion que le notariat tout entier en soit infesté ! Si

(1) *Rev. du not.* précitée, p. 335.

quelques-uns de ses membres n'en accomplissent pas scrupuleusement tous les devoirs, ne cessons pas de reconnaître que la plupart sont dignes de l'estime et de la confiance de leurs concitoyens par la manière dont ils exercent une profession sur laquelle repose la tranquillité de toutes les fortunes privées, et qu'on a de tout temps distinguée parmi les états les plus honorables de la société (1). »

On ne comprend donc pas, aujourd'hui surtout où dans le notariat les coupables ne sont plus qu'une infime minorité, que, sous couleur de bien public, on veuille, avec l'aide de l'opinion, faire retomber sur le corps tout entier la responsabilité des fautes commises par quelques-uns. Il n'y a plus à proprement parler de crise du notariat ou du moins, s'il y en a une, elle n'est plus en lui, mais hors de lui, dans ce besoin peut-être plus violent à notre époque qu'à celles qui l'ont précédée de tout remanier, de tout changer, quand ce n'est pas de tout détruire (2).

Mais, au mouvement de réforme actuel qui se dessine dans le sens d'une moindre indépendance du notariat, il est une autre cause plus profonde et plus générale : elle réside dans la tendance naturelle de l'Etat à envahir successivement tous les domaines de l'activité humaine, à mettre notamment les corporations sous sa main de fer, à s'acheminer ainsi progressivement vers la centralisation et la tutelle universelle.

(1) Rapporté par Bauby, *op. cit.*, p. 570. Cfr. Douarche dans la *Rev. pol. et parl.*, 1895, t. IV, p. 83.

(2) V. *Rev. parl.*, 14 janv. 1911, p. 16.

Au début du XIX^e siècle, toute l'organisation sociale était constitué dans le but de diminuer les pouvoirs de l'Etat sur l'individu et d'accroître au contraire, les pouvoirs de l'individu sur l'Etat. Mais l'ère d'individualisme, ouvert par la Révolution, n'a pas longtemps subsisté et bientôt a prévalu la tendance contraire (1). L'intervention de la puissance publique se manifeste aujourd'hui dans toutes les branches de l'activité ; le rôle joué dans les arrangements humains par l'autorité sociale est devenu de plus en plus considérable (2). « Sous la poussée irrésistible des faits plus forts que toutes les théories et que tous les systèmes, dit M. Larnaudé (3), l'Economie individualiste des sociétés modernes se voit peu à peu refoulée par une Economie socialiste, dans le sens scientifique du mot. » C'est que, d'une part, les transformations qui se sont opérées dans l'organisation économique et sociale ont rendu nos sociétés plus complexes que leurs devancières : à plus de vie, il a fallu plus d'organes (4) ; d'autre part, l'émancipation de l'individu, en rendant plus vive la rivalité entre les hommes, en accroissant leur activité, a contraint l'Etat d'élargir

(1) V. H. Michel. *L'idée de l'Etat*, 1896, p. 562 et 625.

(2) V. Villey. *Le Socialisme contemporain*, 1895. Voir les tables des annuaires publiés par la Soc. de législ. comparée, depuis 20 ans, pour être frappé du développement extraordinaire et universel de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la vie privée.

(3) *Le droit public, sa conception, sa méthode*, p. 8. V. aussi la préface de M. Larnaudé à « *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen* » de Jellinek, p. 6.

(4) « A plus de vie, il faut plus d'organes ; à plus de forces, plus de règle. Or, la règle et l'organe d'une société, c'est l'Etat. » Dupont White. *L'individu et l'Etat*, p. 65.

son action et d'intervenir en maintes circonstances pour éviter les abus que l'homme aurait pu faire de sa liberté. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, « notre société française, nos mœurs, nos lois sont ainsi faites que l'intervention de l'Etat, si regrettable qu'on la suppose, se rencontre partout et que rien ne paraît ni stable, ni durable si l'Etat n'y montre sa main » (1).

Mais, s'il est vrai que l'Etat est l'agent essentiel de la civilisation et que ses attributs augmentent naturellement avec le progrès et le perfectionnement de la société, il faut bien voir néanmoins que ses droits, naissant uniquement de la nécessité sociale, doivent être strictement mesurés sur cette nécessité (2). Sans doute, il a le devoir de veiller au bien-être des citoyens, de prévenir et d'alléger leurs misères, de travailler sans relâche à relever leur condition. Mais, n'étant pas un être abstrait auquel on puisse attribuer toutes les facultés et toutes les perfections, il ne doit pas dépasser la limite au-delà de laquelle son intervention devient abusive.

Or, en ce qui concerne le notariat, il semble que l'Etat soit actuellement sur le point de dépasser cette limite. Obéissant à ses tendances de centralisation et d'accaparement, tous ses efforts tendent à assimiler les notaires à des fonctionnaires. Il s'ingère dans la corporation dont il attire l'argent dans les caisses publiques et dont il veut maintenant contrôler la ges-

(1) Le Senne. *Frédéric Bastiat et l'extension du rôle de l'Etat*, Paris 1906, p. 117. Cfr. Spriet « *Dupont White. Etude sur les origines du socialisme d'Etat en France* », Paris 1901.

(2) V. Ducpétiaux. *La Mission de l'Etat*, p. 1 et 8.

tion. On peut supposer, en voyant s'accomplir lentement cette marche de l'Etat vers la perte de l'indépendance notariale, que s'il hésite encore à mettre la main sur l'institution elle-même, c'est uniquement par crainte de s'aliéner une corporation puissante qui représente, en partie, le grand électorat des campagnes. Déjà, nous avons montré ce que l'Etat perdrait à diminuer le rôle et l'autorité des notaires dont la profession relève si intimement de l'industrie privée. « Un gouvernement, a dit J. St. Mill (1), qui raptise les hommes pour qu'ils soient dans ses mains des instruments plus dociles, fut-ce pour le bien, trouvera promptement qu'avec de petits hommes on ne peut faire des choses réellement grandes, et que cette perfection du mécanisme auquel il a tout sacrifié finit par ne servir à rien, faute de la puissance vitale qui a été détruite pour que la machine marche plus aisément. » Quant au notariat, le jour où il aurait fini de perdre ce qui lui reste d'indépendance, où il ne serait plus une profession libérale dans toute l'acception du mot, il serait bientôt près d'être transformé en corps de fonctionnaires et l'Etat reconnaîtrait alors son erreur et sa faute. « L'égoïsme des castes, dit Dupont White (2), a ce bon effet de développer en elles un puissant esprit de corps qui tourne au bien général, qui les conduit à exceller en ce qu'elles font. Le principe de la caste est plus ou moins rationnel, plus ou moins défectueux, selon le temps

(1) Dans *La Liberté*, rapporté par Ducpétiaux, op. cit., p. 49.

(2) *La Centralisation*, 3^e édit., 1876, p. 109.

où elle vit ; mais elle a en soi quelque chose de légitime et de salubre. Que des hommes unis par la même foi, par la même science, par les mêmes fonctions, prétendent constituer un corps, en garder l'accès, y fonder quelque chose comme un droit, comme une propriété, il faut dans certaines limites en prendre son parti et surtout il faut en tirer parti. La loi qu'il convient de faire aux castes, c'est de ne pas être un monopole contre le public, ni un obstacle au gouvernement. Mais on peut leur laisser quelque chose de ce qui les grandit à leurs yeux ; car cette grandeur se résout en bien public, en relief des caractères, en exaltation du type national. »

Nous n'insisterons pas davantage sur ce point. Le notariat est menacé par l'ingérence lente mais sûre des pouvoirs publics et c'est dans l'ordre naturel des choses si l'on considère la marche envahissante du socialisme d'Etat. Mais l'absorption graduelle de son indépendance et de son autonomie ne peut être considérée comme un progrès heureux si l'on songe que, par sa nature et dans l'intérêt de la société, le notariat demande à être conservé sur les bases six fois séculaires qui ont fait de lui l'agent le plus actif de la richesse et de l'épargne nationales.

Cependant il existe une cause plus immédiate des attaques subies de nos jours par le notariat. Alors que les gouvernements précédents avaient eu la sagesse de le laisser en dehors de la politique qui gâte généralement tout ce qu'elle touche (1), aujourd'hui, pour

(1) V. Soucaze dans *Rev. du not.*, XXX, p. 292.

flatter les goûts de la démocratie, au lieu de laisser au premier rang des besoins de la patrie cette institution qui y maintient la concorde et la paix, les hommes au pouvoir s'efforcent de trouver les meilleures raisons de la diminuer avant de la détruire. On en veut au notariat pour le développement considérable qu'il a pris, pour les racines profondes qu'il a jetées dans la société ; on lui reproche, en somme, d'être un élément éminemment conservateur dont l'influence est de tous les instants et de tous les lieux, qui se rattache intimement à la propriété et à tous les éléments d'ordre, de stabilité et de prospérité dans l'Etat (1). Cette mentalité s'harmonise parfaitement avec la tendance actuelle des pouvoirs publics de pénétrer partout, de noter les ressources des citoyens, de dresser le bilan de leurs recettes et de leurs dépenses, ce qui conduirait, sous forme de contributions diverses, à l'expropriation des fortunes jugées excessives. C'est le principe de la propriété privée qui est en jeu (2). Il est certain que nous suivons à grands pas le programme de dépossession générale formulé par les collectivistes et les communistes, système qui consiste à tout attribuer à l'Etat, tout, jusqu'aux moyens de production eux-mêmes, l'outil de l'ouvrier, l'aiguille de l'ouvrière (3). Aussi on comprend quelle rancune peut être enracinée au cœur de ces hommes contre une institution qui a pour mission de protéger et de conserver les biens des particuliers.

(1) V. Ganser. *Disc. de rentrée*, 1856, p. 21.

(2) V. *Rev. du not.*, 1912, n° 14973, p. 788.

(3) V. Dumans. *Droits des titulaires, de leurs ayants cause et de l'Etat sur les offices de notaires*, 1910, p. 204.

Mais il y a autre chose. Pour atteindre la nature même du notariat, ses adversaires invoquent le principe démocratique de la suppression des privilèges et monopoles. Ce mot de monopole éveille en effet dans l'esprit des souvenirs amers : il fait songer aux opérations commerciales accomplies par des spéculateurs sans scrupules et dangereux pour le public. Synonyme de privilège, il semble dire qu'il existe des droits que quelques personnes seules peuvent encore s'arroger et cela, à notre époque d'égalisation, est particulièrement irritant.

Comment répondre mieux à cet argument, invoqué à tort, qu'en citant cette page d'un rapport de la Commission des pétitions à la Chambre des pairs en 1831 : « C'est une erreur de confondre les privilèges personnels, que repousse notre état social, avec les garanties qu'il exige de la part de ceux qui exercent dans la société des fonctions nécessaires. Aux termes de la loi, les notaires sont des fonctionnaires publics chargés de recevoir les conventions auxquelles on veut donner l'authenticité des actes de l'autorité publique. Des devoirs beaucoup plus que des privilèges résultent pour eux du caractère légal qui leur est attribué : les privilèges sont pour leurs actes, les conditions pour leurs personnes. En effet, est-ce un privilège qu'une résidence obligée que le notaire ne peut changer sous peine de destitution ? sont-elles un privilège ces limites posées à l'exercice de leurs fonctions, sous peine, s'ils les dépassent, d'encourir la suspension, la destitution et même des peines infamantes, si l'infraction les entraîne dans une faute plus grave ? est-ce un privilège que d'être assujetti à fournir un cautionne-

ment ? Il serait difficile de voir dans ces conditions autre chose que ce qu'elles sont : des garanties (1). »

Enfin, si dans la campagne actuelle menée contre le notariat on peut discerner de la haine et sans doute une arrière-pensée de surenchère électorale, ne peut-on pas aussi y lire un goût dangereux pour la nouveauté et l'aventure ? A voir nos législateurs, au lieu d'obéir toujours à une évidente et incontestable nécessité, rêver constamment de réformes qui aboutissent souvent à des bouleversements, on serait tenté de le croire (2). Certes, la loi est « une puissance suprême, un centre où tout se rapporte, un principe d'où tout dérive, un souverain qui peut tout » (3) ; mais encore faut-il que ceux qui la font soient capables de la bien faire (4), et qu'elle-même reste en harmonie constante avec les mœurs (5).

Or nos législateurs, soumis aux évolutions des partis, aux instabilités de la politique, ne peuvent pas planer au-dessus des passions et des intérêts qui les agitent et les divisent. Toujours avides d'avoir, si l'on peut dire, une législation à leur image, ils modifient à coups de lois et décrets les mœurs et les coutumes,

(1) Rapporté par Jullien. *Transmission des offices et réforme du notariat*, 1909, p. 91.

(2) Cfr. Tappie. *La Réforme du notariat*.

(3) J.-J. Rousseau. V. Cruet. *La vie du droit et l'impuissance des lois*, 1908, p. 3.

(4) « Ce qui a fait la haute valeur de notre Code civil, c'est qu'il a été presque tout entier l'œuvre de juristes professionnels cherchant à résumer, sans arrière-pensée politique, le droit vécu, le droit historique, le droit national de leur pays. » Cruet, *op. cit.*, p. 330.

(5) V. Spencer. *L'individu contre l'Etat*, 8^e éd. 1908, p. 110.

sans se rendre compte toujours que réformer c'est amender et perfectionner et non bouleverser et détruire. « Presque toujours, a dit Taine (1), lorsque les gouvernants mettent la main sur une institution, c'est pour l'exploiter à leur profit et à son détriment : ils y font prévaloir leurs intérêts ou leurs théories ; ils y importent leurs passions ; ils y déforment quelque pièce ou rouage essentiel ; ils en faussent le jeu ; ils en détraquent le mécanisme ; ils font d'elle un engin fiscal, électoral ou doctrinal, un instrument de règne ou de secte. En dernier lieu, même quand les gouvernants ne subordonnent pas les intérêts de l'institution à leurs passions, à leurs théories, à leurs intérêts propres, même quand ils évitent de la mutiler et de la dénaturer, même quand ils remplissent loyalement et de leur mieux le mandat surrogatoire qu'ils se sont adjudgé, infailliblement ils le remplissent mal, plus mal que les corps spontanés et spéciaux auxquels ils se substituent ; car la structure de ces corps et la structure de l'Etat sont différentes. »

Quant à la loi qui n'est qu'une forme, une enveloppe, elle doit se mouler sur les faits. C'est aux concepts, a-t-on dit (2) de s'adapter à la vie et non à la vie de céder la place aux concepts. Sinon « lorsque le divorce devient trop grand entre les faits et le droit (et c'est ce qui se produirait avec les réfor-

(1) *Formation de la France contemporaine*. Revue des Deux Mondes, janv. 1888, p. 263.

(2) Boutroux. V. *L'Avenir de l'Esprit religieux* dans les documents du Progrès, avril 1907, p. 310, 315. Cfr. La préface de M. Larnaudé à « *La Crise de la Science politique* », de M. Deslandres, 1902.

mes que le gouvernement veut introduire dans le notariat), il faut que l'un des deux cède à l'autre et c'est un grand malheur si le droit l'emporte sur le fait ; sans doute, le triomphe ne durera pas longtemps, mais il pourra, quelle que courte que soit sa durée, accumuler les ruines » (1).

Ainsi, quand on voit l'opinion publique égarée par d'injustes accusations, quand on suit les progrès du socialisme d'Etat dans toutes les branches de l'activité, quand on démêle ce qui est au fond de la mentalité de nos réformateurs, on comprend mieux combien est grave la situation présente du notariat. Ses intérêts les plus légitimes, ses droits les plus incontestés sont en jeu ; on veut le dépouiller de ses garanties essentielles ?

Quelle est donc son attitude en face des dangers dont on le menace ?

On ne saurait trop le redire, le Notariat se rend parfaitement compte que s'il est normal qu'il défende sa liberté contre les ingérences de l'Etat, il doit d'abord lutter avec énergie contre les irrégularités commises par les siens. Il sait que des réformes sont nécessaires et il propose, lui-même, celles qui peuvent le mieux prévenir les défaillances, réprimer les fautes, faire cesser en un mot « la crise du notariat ». Sans doute, une législation, si bonne qu'elle soit, est impuissante à arrêter la corruption des mœurs et des idées. Les lois n'atteignent pas l'être moral ni ne renferment

(1) M. Larnaude. *Le Droit public, sa conception, sa méthode*, p. 29 et s.

la vertu suffisante pour provoquer le bien. Le notariat, en particulier, appartient à ce groupe nombreux d'institutions dérivant plutôt du travail lent et fécond des mœurs qu'à des créations savantes et spontanées du législateur (1). Néanmoins, on peut être assuré que les réformes proposées par le notariat — et dont la création d'une inspection supérieure serait la plus parfaite (2) — préserveraient les notaires des entraînements funestes et les maintiendraient énergiquement dans la voie du devoir.

Et pourquoi les pouvoirs publics n'accueilleraient-ils pas ces projets du notariat au lieu de vouloir réaliser à l'aventure des réformes précipitées, imprudentes, plus ou moins désintéressées ? La préparation des lois par l'initiative privée est logique car les spécialistes ont, plus que personne, qualité pour inspirer des solutions dont ils sont destinés à subir ou à assurer l'application (3). Ce que le notariat veut avant tout, c'est que les réformes se fassent avec prudence, sagesse et justice. Il recouvrerait, s'il en était ainsi,

(1) Cfr. Legrand. *Le Notariat et sa crise actuelle*, p. 80 et s. Réponse du garde des sceaux, Ricard, à M. Gacon. Séance Chambre dép., 5 juin 1892. *Rev. du not.*, XXXIII, p. 578. Bauby, *op. cit.*, introd., p. III.

(2) Le notariat voudrait, pour compléter l'organisation nouvelle, la création d'un *Conseil général* qui aurait pour mission d'établir l'unité de tenue et de contrôle de la comptabilité, en imprimant une direction uniforme aux chambres d'arrondissement et aux chambres supérieures. Ce conseil pourrait aussi être consulté sur tous projets de lois ou décrets et, à ce point de vue, constituerait l'organe régulier placé entre l'autorité gouvernementale et l'institution notariale. V. Hurson, *op. cit.*, p. 75 et s. Gréban, *Le Parl. et l'Op.*, 10 avril 1911, p. 11.

(3) V. Cruet, *op. cit.*, p. 332.

la considération qui a fait sa véritable force ; et son relèvement dans l'estime et la confiance publique accroîtrait la fortune morale du pays.

Aujourd'hui, les grands organes du notariat s'efforcent par tous les moyens de faire aboutir ces réformes. Ils représentent une corporation nombreuse et puissante qui, si elle a conscience de sa force, si elle est unanime dans ses revendications et dans sa résistance, est capable de donner à réfléchir au Pouvoir. Le temps n'est plus, d'ailleurs, où, hypnotisés devant les entreprises de l'Etat, ils prêchaient la soumission et l'effacement quand même dans l'espoir d'éviter de plus grands maux, dans la crainte qu'après avoir blessé le notariat, le gouvernement ne l'achève (1). C'est que, jusqu'à maintenant, le Comité, le Congrès, les Comités régionaux ne pouvaient qu'agir auprès du ministère de la justice, mais non auprès des sénateurs et des députés. Or, la fragilité des ministères entraînait l'inefficacité de leurs démarches. Mais, depuis ces derniers mois, le notariat a organisé, sur les bases de la loi du 1^{er} juillet 1901, des *associations départementales* dont les délégations, régulièrement constituées, auront le droit de parler au nom de leurs collègues et d'agir auprès des représentants du département dans le but de faire aboutir leurs revendications. Déjà une vingtaine de ces Associations se sont formées et un Comité de propagande étudie l'organisation d'*Unions régionales* et d'une *Fédération nationale* (2). On comprend quelle force énorme pourra

(1) V. Rouxel, *op. cit.*, p. 271.

(2) V. sur la question *Circ. com. not.*, n° 299, p. 109. *Rev.*

représenter cette Fédération de huit mille notaires et de quel poids ce mouvement nouveau pèsera dans la balance des destinées notariales.

On peut donc espérer que les projets du notariat aboutiront de préférence à tous autres et, qu'ainsi, cette vieille institution si digne d'être respectée vivra encore de longs jours. « Rénovée, grandie, fortifiée, rajeunie, pour ainsi dire, elle ne saurait tarder à reconquérir, avec l'estime et la confiance du public, sa situation prépondérante dans la société. Elle reprendra, dès lors, avec un éclat tout nouveau, cette mission bienfaisante et conciliatrice dont aucun de ses membres n'aurait dû se départir et contribuera, dans une mesure de plus en plus efficace, au maintien de l'ordre social en assurant l'union et la concorde entre les citoyens, ainsi qu'au développement de la prospérité matérielle du pays en favorisant de tout son pouvoir l'accroissement de la richesse nationale (1). »

du not., 1912, LIII, p. 348. *Ventôse*, 1^{er} mars, 26 avril, 26 juillet 1913. *Rev. parl.*, 2 août 1913, p. 197 et 204.

(1) Bauby, *op. cit.*, p. 722-723.

Lu et approuvé :

Le Président,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur

de l'Académie de Paris,

LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION : <i>La fonction notariale. Son caractère mixte...</i>	7
I. — <i>Caractère public de la fonction notariale.</i>	10
II. — <i>Caractère privé de la fonction notariale.</i>	24

PREMIÈRE PARTIE

La comptabilité notariale de l'an XI à 1890.

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Le silence de la loi du 25 ventôse an XI...</i>	45
CHAPITRE II. — <i>La crise du notariat. Ses causes externes et internes</i>	47
CHAPITRE III. — <i>Les abus et la cause principale de leur persistance.....</i>	64
CHAPITRE IV. — <i>Les remèdes. — Leur insuffisance.....</i>	70
§ 1 — L'ordonnance de 1843. Les circulaires ministérielles de 1840, 1843, 1876.....	70
§ 2. — Réformes adoptées par la Chambre des notaires de Paris	73
§ 3. — Réformes adoptées par les Compagnies de province. Rôle du Comité des notaires des départements ..	77
CHAPITRE V. — <i>La préparation des décrets de 1890</i>	91

DEUXIÈME PARTIE

Étude des réformes de 1890.

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les dépôts de fonds.....</i>	101
§ 1. — Interdiction des dépôts illicites.....	103
§ 2. — Réglementation des dépôts licites.....	106
CHAPITRE II. — <i>La comptabilité.....</i>	126

	Pages
§ 1. — Registres obligatoires....	128
§ 2. — Registres accessoires facultatifs ..	140
§ 3. — Force probante des registres	145
§ 4. — Du secret des registres.....	148
§ 5. — Transmission des registres au successeur	150
§ 6. — Communication des registres au prédécesseur où à ses héritiers.....	151
CHAPITRE III. — <i>Le contrôle de la comptabilité</i>	153
§ 1. — Les agents du contrôle.....	153
§ 2. — Le fonctionnement du contrôle.....	168
§ 3. — Des responsabilités encourues par les agents du contrôle... ..	182
Section I. — Sanctions disciplinaires.....	183
Section II. — Responsabilité civile	186
CHAPITRE IV. — <i>Appréciation des réformes de 1890</i>	203
§ 1. — Légalité des décrets	204
§ 2. — Efficacité des décrets.....	211

TROISIÈME PARTIE

Les projets de réforme. — Le carnet à souches. — La Commission extraparlamentaire.

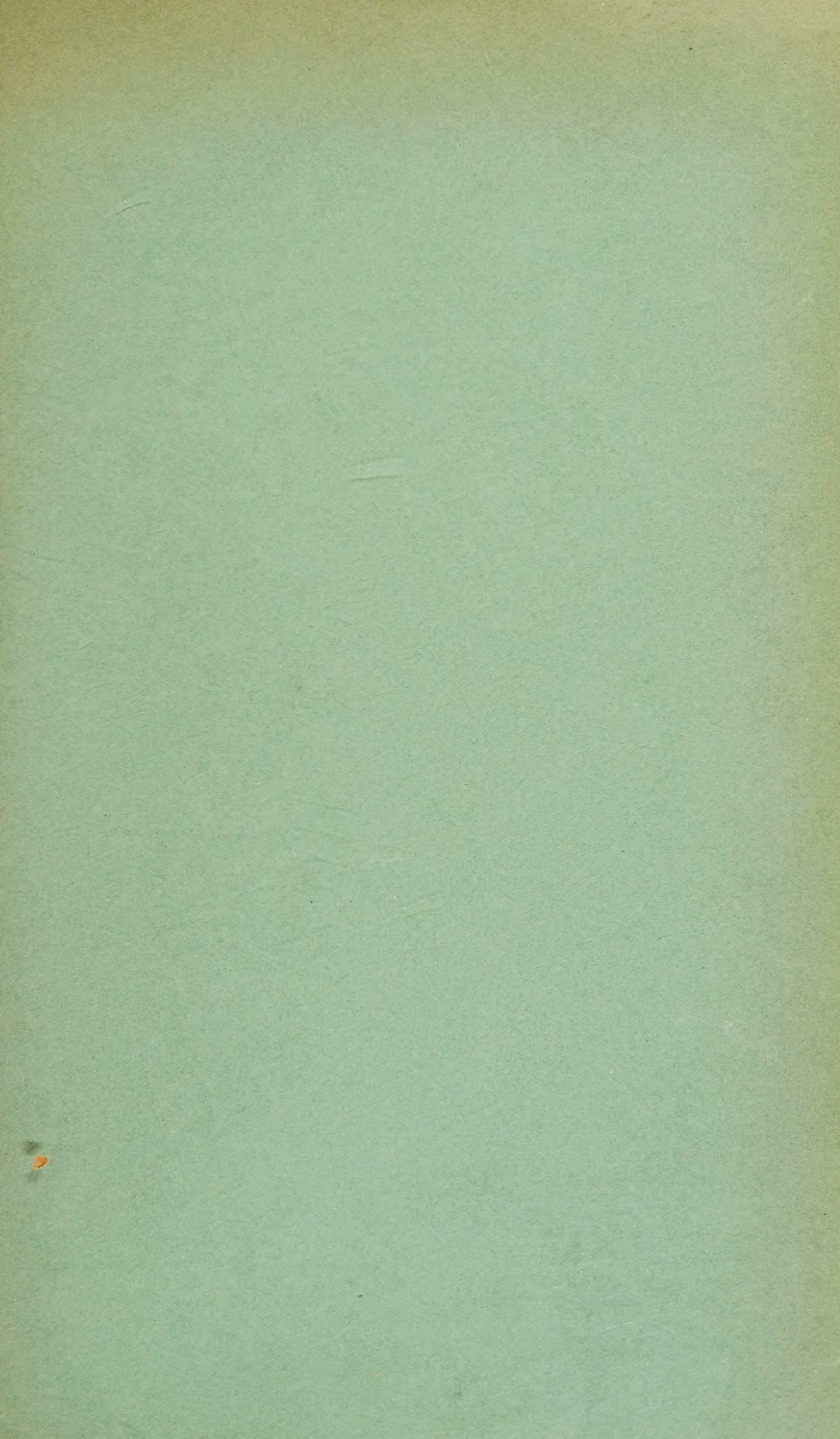
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Les projets de réforme (1890-1910)</i>	230
§ 1. — Projets concernant les dépôts de fonds.....	230
§ 2. — Projets concernant le contrôle de la comptabilité ..	242
Section I. — Contrôle par des inspecteurs spéciaux.....	244
Section II. — Contrôle par des inspecteurs de l'enregistrement.....	247
Section III. — Contrôle par des inspecteurs des finances..	268
Section IV. — Contrôle par le notariat.....	270
CHAPITRE II — <i>Le carnet à souche (décret du 22 octobre 1910)</i>	279
CHAPITRE III. — <i>La Commission extraparlamentaire (22 octobre 1910 - 10 décembre 1912)</i>	283
§ 1. — L'œuvre de la Commission extraparlamentaire.....	286

TABLE DES MATIÈRES

355

Pages

Section I. — Dépôts...	286
Section II. — Comptabilité	299
Section III. — Contrôle de la comptabilité (étude des projets de loi du 5 novembre 1912 et du 5 juillet 1913).	301
§ 2. — Réformes proposées par le notariat	315
Section I. — Dépôts et comptabilité	316
Section II. — Contrôle de la comptabilité	320
§ 3. — Jugement d'ensemble sur l'œuvre de la Commission extraparlamentaire.	327
CONCLUSION	334



— Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute. — 7024
